



Проект Трасеса: Правовая и
регулятивная структура
ОТЧЕТ О ЗАВЕРШЕНИИ
ПРОЕКТА
Февраль 1998 г.

Наименование проекта структура	: Проект TRACECA: Правовая и регулятивная структура		
Номер проекта	: TELREG 9306		
Страны	: Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан		
	Председатель НРГТ	Консультант ЕС	
Наименование:	_____	Скотт Уилсон Киркпатрик	
Адрес:	_____	Скотт Хаус, Бэйсинг Вью, Бэйсингсток, Хантс Великобритания	
Телефон :	_____	(+44 1256) 461161	
Номер факса :	_____	(+44 1256) 816835	
ТЕЛЕКС :	_____		
Контактное лицо:	_____	Р.М. Леветт	
Подписи :	_____		

Дата отчета: 6 февраля 1998 г.

Отчетный период: 01/01/97 г. - 06/12/97 г.

Автор отчета: М. Букер / Р.М. Леветт

Группа мониторинга ЕС	_____	_____	_____
	[имя]	[подпись]	[дата]
Делегация ЕС	_____	_____	_____
	[имя]	[подпись]	[дата]
Бюро TACIS [менеджер программы]	_____	_____	_____
	[имя]	[подпись]	[дата]

Содержание

	страница	
Раздел 1	Краткий обзор проекта	3
Раздел 2	Обзор хода проекта	5
Раздел 3	Ход проекта в завершающий отчетный период	7
Раздел 4	Отчет об осуществлении проекта в целом за период реализации	14
Раздел 5	Уроки и рекомендации	39
Раздел 6	Создание совместной комиссии	53

Перечень таблиц

Таблица 1	Рекомендуемые для ратификации конвенции	20
Таблица 2	Членство в IRU	22
Таблица 3	Членство в FIATA	22
Таблица 4	Комиссия по содействию торговле	23

Перечень форм

Форма 2.2	Отчет о ходе проекта	11
Форма 2.3	Отчет об использовании ресурсов	12
Форма 2.4	Отчет о результатах проекта	13
Форма 3.2	Отчет о завершении проекта	37
Форма 3.3	Обзор итогов работы проекта	38

Перечень приложений

Приложение 1 Материалы презентации на конференции/ при проведении мастерской

Приложение 2 Рекомендованный проект закона

Приложение 3 Сопоставимые конвенции

Приложение 4 Многосторонние транспортные соглашения

Приложение 5 Финансовый меморандум

Приложение 6 Опасные грузы

1. КРАТКИЙ ОБЗОР ПРОЕКТА

Наименование:	TRACESA: Правовая и регулятивная структура
Номер проекта:	TELREG 9306
Страны:	АРМЕНИЯ, АЗЕРБАЙДЖАН, ГРУЗИЯ, КАЗАХСТАН, КЫРГЫЗСТАН, ТАДЖИКИСТАН, ТУРКМЕНИСТАН, УЗБЕКИСТАН

Задачи проекта:

1. Предоставить техническую помощь и документарную поддержку в сфере транспортного права, а также содействовать применению и гармонизации существующих транспортных систем в транспортном коридоре TRACESA с учетом международных аспектов.
2. Снижение коммерческого риска и простоев при пересечении границ, помощь в построении транспортной системы для условий смешанной экономики.
3. Консультации относительно возможностей обучения по вопросам международного транспорта в целях содействия продвижению к более конкурентной транспортной системе.
4. Вступление государств-партнеров в международные организации и соглашения в целях содействия торговле.

Запланированные результаты:

1. Передача технических знаний консультантов, а также знаний по типичным проблемам, партнерам (Национальным рабочим группам - НРГ) и другим заинтересованным специалистам региона TRACESA.
2. Гармонизация транспортного права сокращает число барьеров, имеющих как во внутренней, так и в международной торговле.
3. Создание консультативных организаций во всех странах на основе НРГ, способных осуществлять рекомендованную программу реформ в течение долгосрочного периода.
4. Снижение существующих барьеров на пути развития внутренней и международной торговли и транспорта.

Действия в рамках проекта:

1. Назначение штата НРГ в каждом государстве для разработки проектов законов о транспорте и поддержания тесных связей с другими региональными НРГ и Консультантами.
2. Обеспечение НРГ модельным законодательством и документацией, необходимой для гармонизации права и процедур.
3. Создание библиотеки релевантного транспортного законодательства в каждом государстве, включая сопоставительное право ЕС, Российской Федерации, Международных конвенций.
4. Управление проведением региональных учебных и рабочих семинаров для партнеров в ходе визитов консультантов.
5. Работа с партнерами НРГ по гармонизации отдельных ключевых областей права, в которых возможны небольшие изменения, способные привести к наиболее быстрым результатам в рамках имеющегося целевого бюджета.
6. Координация действий с другими проектами TRACESA в целях обмена

информацией и демонстрации общих подходов к решению проблем транспорта.

7. Консультации партнеров НРГ относительно обязательств и преимуществ, связанных со вступлением или принятием международных конвенций.
8. Проведение региональных рабочих семинаров и обучения на рабочем месте для кадров партнера в ходе визитов консультантов.

Дата начала проекта: 6 декабря 1995 г.

Продолжительность проекта: 24 месяца

Авторы отчета: Марк Букер/Ричард Леветт

2. ОБЗОР ХОДА ПРОЕКТА

В течение Фазы 1 с партнерами и Национальными рабочими группами (НРГ) были согласованы общие задачи, основаны региональные офисы. Нужно выразить благодарность местным офисам TACIS и TRACECA за постоянную поддержку. Помощь координаторов TRACECA, Марка Грейля и Майка Симса имела особое значение во второй половине проекта, поскольку она была связана с продвижением задач проекта в самых высоких правительственных кругах.

Миссии предварительной оценки в 1996 г. позволили консультантам установить примерные приоритеты мероприятий правовой реформы в ходе второй и третьей фаз проекта. Данные приоритеты обсуждались и были согласованы Первой региональной конференцией, проведенной в Алматы 13-17 мая 1996 г.

11-14 июня 1996 г. в Ташкенте был проведен менеджерский семинар, освещавший вопросы международной торговли и транспорта, участниками которого стали 20 ответственных должностных лиц; семинар повторялся в Баку 4-7 ноября 1996 г., в Ашгабаде 11-14 ноября 1996 г., в Ереване 19-22 мая 1997 г., в Бишкеке с 30 июня по 3 июля 1997 г. (для делегатов из Таджикистана и Кыргызстана) (подробно содержание семинаров раскрыто в Приложении 1). Семинары встречали хороший прием, большинство делегатов оценили качество и полезность материала и презентаций самыми высокими оценками, что позволило членам Международной рабочей группы (ITF) завязать широкий круг местных контактов.

После конференции в Алматы группа ITF начала разработку конкретных правовых моделей и соглашений. Результаты были представлены на Второй региональной конференции, проведенной в Тбилиси 5-8 октября 1996 г.

Вторая региональная конференция признала пригодность представленных моделей для дальнейшего развития, что позволило партнерам приступить к детальному комментированию предложенных проектов. После данного представительного мероприятия в марте 1997 г. был разработан пакет рекомендаций проекта, который был распространен среди участников и заинтересованных организаций из всех 8 стран. Были предложены конкретные модели. Окончательный пакет рекомендаций содержится в Приложении 2 к настоящему отчету.

В начале лета с заметным успехом продолжилась работа по созданию ассоциаций и консультативных органов - были созданы ассоциации грузоэкспедиторов в Грузии, Азербайджане и Казахстане.

Устойчивый прогресс наблюдается в имеющем большое значение процессе ратификации рекомендованных проектом международных конвенций; принято решение

включить в список конвенцию COTIF/CIM. Были найдены, переведены на русский язык и распространены через офисы НРГ тексты рекомендованных конвенций, содержащиеся в приложении 3 к настоящему отчету.

Серьезный прорыв произошел в начале осени в вопросе заключения разработанных проектом многосторонних договоров. С инициативой, при полной поддержке ЕС, выступили несколько стран TRACECA. Проект продолжил оказание технических консультаций высокопоставленным должностным лицам. Подписание рядом стран TRACECA многосторонних договоров в форме, предложенной проектом (см. Приложение 4), ожидается в 1998 г.

В каждой из стран проект официально завершился проведением дискуссии "за круглым столом" с участием местных экспертов, должностных лиц и экспертов Консультанта. Тем самым стало возможным произвести оценку текущего состояния реформ в каждом государстве и получить основания для разработки докладов по каждой стране в отдельности. Указанные доклады приведены в настоящем отчете.

Исходные материалы, полученные в ходе работы проекта, а именно собрание международных соглашений и конвенций, были переданы в соответствующие организации каждой страны. В странах, где имеется Министерство транспорта, реципиентом стала эта организация. В других случаях материалы передавались в библиотеку Программы развития ООН (UNDP) или офис TRACECA в ожидании появления конечного реципиента.

В ходе работы проекта Консультанты продемонстрировали гибкость в своем стремлении выполнить все поступающие время от времени требования руководства программы Европейского Союза и местных партнеров. Для этого часто требовалось изменение ранее согласованных планов, что приводило к последствиям в сфере логистики и бюджета, указанным в таблицах 2.2 и 2.3. Например, только руководитель группы совершил 32 визита делегациям в отдельных странах и провел дополнительно около одного незапланированного человеко-месяца в Туркменистане. Вместо первоначально запланированных 2 семинаров по менеджменту по требованию партнеров было проведено 5 семинаров. Число полетов почти в два раза превысило первоначально запланированное. Консультант считает серьезным достижением то, что все это было достигнуто в рамках первоначального бюджета посредством тщательного баланса статей бюджета и выбора при осуществлении поездок наиболее экономичных вариантов.

3. ХОД ПРОЕКТА В ЗАВЕРШАЮЩИЙ ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД

(a) Достигнутые результаты относительно запланированных

Основными запланированными результатами по данному периоду было продолжение работы над моделями соглашений по транзиту, а также исполнение модельных транспортных кодексов, опубликованных на английском и русском языках в марте 1997 г.

(i) Многосторонние соглашения

В течение отчетного периода было разработано незапланированное рамочное многостороннее соглашение, являющееся переработкой базового Сарахского соглашения 1996 г. Пересмотрены, с учетом модификации Сарахского соглашения, договоры по автомобильному и водному транспорту, опубликованные в марте 1997 г., разработано новое соглашение по вопросам регионального железнодорожного транспорта. В конце отчетного периода партнеры в Грузии сделали запрос относительно проекта таможенного соглашения. Это связано с тем, что отсутствие такого документа вызывает сохранение значительных просрочек и сложностей на границе, даже если другие соглашения подписаны. Остаток бюджета проекта, к сожалению, не позволил разработать такой документ, что должно стать ключевой задачей последующей работы в данной области.

Разработка многосторонних соглашений в течение отчетного периода вышла на политический уровень, группа консультантов проекта стала выступать в качестве консультанта высокопоставленных партнеров и Европейской Комиссии в их стремлении добиться подписания и реализации договоров. Достигнутые за отчетный период результаты оказались выше ожиданий консультантов, и темпы прогресса в данной стратегической сфере должны быть удовлетворительными для Комиссии. Для того, чтобы набранная скорость впоследствии не снизилась, в данный отчет Консультанты включили рекомендации относительно продолжения технической помощи после завершения проекта.

(ii) Международные конвенции и административно-организационное развитие

Устойчивый прогресс наблюдался и в вопросах административно-организационного развития.

На всех уровнях усилилась поддержка идеи создания Министерства транспорта Азербайджана, но на момент закрытия проекта все еще ожидается президентское решение по данному вопросу. В Туркменистане и Узбекистане, двух других странах, не

имеющих Министерства транспорта, данный вопрос еще не вошел активно в повестку дня политических органов самого высокого уровня, однако, весьма вероятно, что те трудности, с которыми могут столкнуться эти страны при координации политики, направленной на реализацию соглашений по комбинированному (мультимодальному) транспорту, заставят внимательнее рассмотреть идею введения такого изменения. Далее в настоящем отчете указывается на то, что создание одного министерства в рамках существующих правительственных структур, оставшихся с советских времен, ни в коем случае не решает всех проблем принятия и координации политических решений.

После создания летом Ассоциаций грузоэкспедиторов в Азербайджане, Грузии и Казахстане, партнеры с большой скоростью и энтузиазмом перешли к формальным сторонам национального членства в FIATA. Все три государства официально приняты в FIATA на осеннем конгрессе этой организации. Кыргызстан и Армения активно работают над созданием ассоциаций грузоэкспедиторов; их вступление в FIATA ожидается в 1998 г. Внутренние проблемы Туркменистана и неразвитость экспедиторского сектора в экономике задерживают развитие в этой стране, но теперь здесь имеется глубокое понимание того, что необходимо сделать. Создание государственной грузоэкспедиторской компании в Туркменистане позволяет этому предприятию получить ассоциированное членство в FIATA и в должное время Ассоциация может получить национальное членство в FIATA, если данная компания и экспедиторы смогут обеспечить Ассоциации независимость.

Ожидалось, что задача создания Международной ассоциации автоперевозчиков в каждой из стран региона будет решена до окончания проекта. К сожалению, в Армении все еще не изысканы средства, необходимые для формирования ассоциации. Это особенно неприятно, поскольку без такой ассоциации Армения не может рассчитывать на внедрение системы TIR, несмотря на ратификацию конвенции TIR, произошедшую достаточно давно.

Что касается создания ассоциаций, то достигнутые результаты превзошли ожидания консультантов, что наиболее благоприятно отразилось на партнерах, в частности, принадлежащих к частному сектору, поскольку здесь партнерам с успехом удалось осуществить идеи консультанта, несмотря на имевшееся первоначально противодействие со стороны правительства. Таблица в Разделе 4 показывает прогресс в плане создания Торговых ассоциаций.

В общем, во всех странах региона ко времени окончания проекта появились знания по международным транспортным конвенциям, требующим срочной реализации, и о методике, применение которой для этого необходимо. Консультанты считают, что достигнутые проектом результаты сопоставимы с запланированными и после того, как при ратификации новых конвенций в 1998 г. начнут полностью сказываться все результаты, будет можно сказать, что проект выполнил свои долгосрочные задачи относительно опубликованного им списка рекомендованных конвенций.

Некоторые рекомендации по рационализации и ускорению заключительной фазы процесса ратификации приводятся в настоящем отчете; в течение отчетного периода консультантами издана незапланированная публикация - "Руководство по рекомендованным конвенциям", в котором даются пояснения относительно причин, делающих принятие данных концепций желательным, и объясняются обязательства сторон таких конвенций. Данная публикация была встречена с одобрением; текст указанной публикации приводится в Приложении 3. В разделе 4 имеется таблица, показывающая прогресс в плане ратификации Конвенций.

(iii) Национальная организация по вопросам рынка транспортных услуг

В течение отчетного периода были внесены небольшие изменения в модельный закон о транспорте, кодексы автомобильного и железнодорожного транспорта; эти документы публикуются повторно и включаются в Приложение 2 к настоящему отчету с кратким обзором принципов данных модельных документов.

В связи с важностью комбинированного транспорта и полным отсутствием прецедента правовой структуры операций экспедирования грузов в условиях рыночной экономики, консультантом была разработана внеплановая публикация в форме проекта закона об экспедировании грузов по конкретной заявке Туркменистана. Данная публикация должна быть полезной для региона в целом. Работа партнеров в 4 морских республиках должна содействовать гармонизации, в то время как Азербайджан, Казахстан и Туркменистан дорабатывают структуру своего морского законодательства в связи с предполагаемыми административно-реорганизационными мероприятиями.

Достижения в реализации принципов модельных законов в течение отчетного периода были ниже, чем ожидалось Консультантом. Причины и значение этого более подробно рассматриваются ниже в данном отчете. Консультант, в частности, хочет привлечь внимание к данной теме, поскольку она должна повлиять на Комиссию при рассмотрении ею вопроса о финансировании данной сферы в будущем. Тем самым обеспечивается более высокий уровень обусловленности будущих проектов.

В частности, приоритетное значение и время было отдано этому аспекту работ в предыдущем отчетном периоде, согласно экстренному запросу партнеров. Проект рекомендуемых законов получил теплую встречу, партнеры с энтузиазмом одобрили принципы европейских и общемировых стандартов. Консультант получил информацию о том, что для выполнения конкретных национальных нормативных требований необходимо модифицировать определенные моменты, а в некоторых странах местные эксперты рекомендовали консультантам провести серьезную работу. Ее результатом является смешение принципов модельного права и возврата к знакомой советской терминологии и привычным концепциям. Консультант указывает на то, что партнеры удовлетворены достижениями проекта и, в общем, заявляют, что в отчетный период работы продолжались равномерно и с хорошими результатами.

Консультант считает, что необходимость изменений еще не до конца понята партнерами. Для того, чтобы добиться принятия, реализации и внедрения западных принципов, необходимо обеспечить сочетание обучения партнера "на собственных ошибках" и помощи в приобретении знаний

ФОРМА 2.2: ОТЧЕТ О ХОДЕ ПРОЕКТА

Наименование проекта: TRACECA: Правовая и регулятивная структура			Номер проекта: TELREG 9306				Страны: Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан				Страница: 11				
Период планирования: 1/7/97 - 6/12/97			Подготовлен: 6 декабря 1997 г.				Консультант ЕС: Scott Wilson Kirkpatrick и N.E.A.								
Цели проекта: Содействовать применению и гармонизации существующих транспортных систем региона TRACECA посредством оказания помощи в создании общей правовой структуры транспорта															
		ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ 1997 г. месяцы						ЗАТРАТЫ							
								Персонал Консультант ЕС		Персонал Партнер		ОБОРУДОВАНИЕ И МАТЕРИАЛЫ		ДРУГОЕ	
№	Предпринятые действия	янв	Фев	Март	Апр	Май	Июнь	апланир	Использ.	апланир	Использ.	апланир	Использ.	апланир	Использ.
1	Оценочн. визиты и создание Нац. рабочих групп -Назначение членов Нац. рабочих групп -Приобр. и обор. офисов							0.0	0.0	0.0	0.0				
2	Анализ правовых потребностей -Оценка местного права -Сбор и анализ -Опред-е нужд и приорит.							0.0	0.0	0.0	0.0			4 авиа	5 авиа 2 авто поездки
3	Подг. моделей права и методики создания общей правовой структуры	x00000x		x000000x	x00000x			3.0	6.0	2.0	6.0				
4	Семинары менеджм./ мастерские -Подг. материалов для конференции -Проведение семинаров и мастерских	x000000x	x0000000x	x0000000x	x00000x	x00000x		8.0	10.0	1.0	10.0	Обновление учебных материалов	Обновленн. учебные материалы	4 авиа 2 авто поездки	10 авиа 3 авто поездки
5	Разраб. общ. структ. транспортного законодательства	x000000x		x0000000x	x00000x	x00000x		4.0	6.0	2.37	6.0				
6	Гармонизация содействия торговле	x000000x	xx	x000000x	x0000x	xx		1.49	1.6	1.5	8.0				
7	Гармонизация права по деятельности операторов транспорта	x000000x				x00000x		3.0	6.0	1.0	4.6				
8	Административное укрепление					x000x	xx	2.0	2.0	0.0	3.0				
	Заключительный отчет														
Всего человеко-месяцев % от общ. по контракту								23.49 18.07%	34.60 26.62%	15.87 9.02%	43.60 24.77%			8 авиа 2 авто поездки	15 авиа 5 авто поездки

ФОРМА 2.3: ОТЧЕТ ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ РЕСУРСОВ

Наименование проекта: TRACECA: Правовая и регулятивная структура		Project number: TELREG 9306		Страны: Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан		Стр.: 12
Период планирования: 1/7/97 - 6/12/97		Подготовлено: 6 декабря 1997 г.		Консультант ЕС: Scott Wilson Kirkpatrick и N.E.A.		
Цели проекта: Содействовать применению и гармонизации существующих транспортных систем региона TRACECA посредством оказания помощи в создании общей правовой структуры транспорта						
РЕСУРСЫ / ВЛОЖЕНО	ВСЕГО ЗАПЛАНИРОВАНО	ПЕРИОД ПЛАНИРОВАНИЯ	РЕАЛИЗОВАННЫЙ ПЕРИОД	ИТОГО РЕАЛИЗОВАНО	В НАЛИЧИИ НА ОСТАВШУЮСЯ ЧАСТЬ	
ПЕРСОНАЛ						
Директор	0.95	0	0.13	1.65	-0.7	
Эксперт по обуч.	2.3	0	0	8.0	-5.7	
Регион. координатор	20.0	5.23	7.38	22.15	-2.15	
Руководит. группы	16.0	3.74	4.46	16.72	-0.72	
Юрист по автотранспорту	12.0	3.09	1.98	10.89	1.11	
Юрист по ж/д и вопросам таможи	2.5	0	0.36	3.76	-1.26	
Юрист по морскому транспорту	2.5	0	0	2.75	-0.25	
Банковс. деят. и финансы	0.5	0.1	0	0.4	0.1	
Эксперт рег. права	12.0	5.0	4.0	11.0	1.0	
Сп-ты по рег. трансп.	12.0	5.0	4.0	11.0	1.0	
Региональное бюро	44.0	3.05	12.0	52.95	-8.95	
Вспомог. краткоср. специалисты	4.0	3.0	0.29	1.29	2.71	
Ресурс спец-тов	1.7	1.7	0	0	1.7	
Местные эксперты	176.0	18.87	43.6	200.73	-24.73	
Предварит. итог	306.45	48.78	78.20	343.29	-36.84	
ОБОРУДОВАНИЕ И МАТЕРИАЛЫ						
Компьютер	9	0	0	9	0	
Программное обесп.	9	0	0	9	0	
Принтер	8	0	0	8	0	
Факс / тел.	8	0	0	8	0	
Копир. аппарат	9	0	0	9	0	
Электронная почта	8	0	0	8	0	
ИТОГО	51	0	0	51	0	

ФОРМА 2.4: ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ПРОЕКТА

Наименование проекта: TRACECA: Правовая и регулятивная структура		Номер проекта: TELREG 9306	Страны: Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан	Страница: 13
Период планирования: 1/7/97 - 6/12/97		Подготовлено: 6 декабря 1997 г.	Консультант ЕС: Scott Wilson Kirkpatrick и N.E.A.	
Итоговые результаты	Отклонение от первоначального плана + или -	Причина отклонения	Комментарий по ограничениям и объяснения	
1 Создание НРГ	0%		Подготовлены и применяются Республиками модели законов.	
2 НРГ создают проекты законов.	0%			
3 Подготовлены правовые модели	+15%	Создание нового модельного закона по экспедиторской деятельности		
4 Проведение семинаров	+100%	Успех мастерской обусловил необходимость проведения 5 мастерских в регионе		
5 Подготовка общей правовой структуры деятельности транспорта	0%			
6 Вопросы содействия торговле	+10%	При проведении мастерских к проектной группе присоединились представители Проекта содействия торговле		
7 Законы по деятельности операторов транспорта	0%			
8 Административное укрепление	+10%	Ускорение работы по созданию и укреплению Экспедиторских ассоциаций		

4. ОТЧЕТ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОЕКТА В ЦЕЛОМ ЗА ПЕРИОД РЕАЛИЗАЦИИ

На этапе Первоначального доклада проект был разделен на три четких сферы деятельности, относящихся к приоритетным задачам. Такое разделение оставалось в силе до завершения проекта.

Приоритетная сфера I, Региональный доступ к рынку транспортных услуг.

(a) Публикации

Деятельность в области регионального доступа на рынок транспорта была сосредоточена на заключении много сторонних соглашений в регионе TRACECA по автомобильному, водному и железнодорожному транспорту в целях содействия транзитного и внутреннего транспорта, транспортировок в третьи страны и каботаж.

После продолжительных обсуждений с партнерами разработаны варианты начальной фазы проекта по автомобильному и водному транспорту. Проект документа по водному транспорту использован в Азербайджане и Грузии при оформлении двустороннего соглашения между этими странами. Примерно в то же время, проект дал импульс к подписанию в мае 1996 г. Сарахских соглашений между Азербайджаном, Грузией, Туркменистаном и Узбекистаном.

На более позднем этапе проекта Консультанты стремились к усовершенствованию структуры Сарахских соглашений вместо подписания абсолютно новых договоров. Были внесены изменения в формулировки рамочных соглашений, изменены проекты технических приложений по автомобильному, железнодорожному и водному транспорту в целях обеспечения большей пригодности Сарахских соглашений к новым рыночным условиям, больших гарантий реализации, включая создание Совместной комиссии.

(b) Доклад о положении дел в разных странах

Армения

Желательность продвижения многосторонних договоренностей осознана полностью, несмотря на текущие практические трудности суб-региона. Фактически, представители НРГ потребовали, чтобы в предлагаемые соглашения без какого-либо особого переходного этапа вступили все 8 государств.

Азербайджан

На всех уровнях управления также имеется сильная поддержка общих идей и деталей предложений проекта. В самых высоких кругах разработана программа действий, которая обеспечит проведение в стране работы по скорейшему подписанию и внедрению многосторонних соглашений. Оказана большая поддержка создания эффективного регионального секретариата, задачей которого является контроль за реализацией соглашений и функционированием предложенной Совместной комиссии.

Грузия

Грузия положительно относится к разработке многосторонних соглашений, партнеры активно поддержали инициативы проекта. Координирующая деятельность Совместной комиссии необходима для того, чтобы соглашения начали работать. Представители НРГ, тем не менее, считают, что со стороны Брюсселя требуется более заметная и представительная поддержка для того, чтобы убедить правительства региона оказывать более, чем символическую поддержку предложениям Европейского Союза, в частности, указывалось на необходимость поездок Комиссионеров.

Казахстан

На завершающем совещании проекта Партнеры были чрезвычайно скептически настроены относительно того, нужно ли Казахстану подписывать многосторонние соглашения, которые позволят провести либерализацию перевозок и снизить или отменить транзитные сборы. Процесс расценивался скорее не как экономический, а как политический. Представители Министерства транспорта более благожелательно отнеслись к идее создания двусторонних соглашений. Имеющийся опыт многосторонних соглашений в СНГ в других отраслях не принес положительных результатов. Соседствующие государства стремились решить финансовые проблемы путем бартера и введения привилегий для транспорта и транзита, что подавляло развитие транспортного сектора. Имелись опасения, что многосторонние транспортные соглашения приведут к еще большему ухудшению ситуации в Казахстане.

Министерство транспорта в настоящее время не видит выгод автотранзита по территории соседних государств. Транзитные перевозки соседних стран по территории Казахстана облагаются значительными сборами, обусловленными ухудшением инфраструктуры в Казахстане в связи с таким транзитом. Государственный бюджет не может обойтись без той доли, которая складывается из налогов на транзитные перевозки. Сходная ситуация и на железных дорогах, где Казахстан не заинтересован во введении скидок.

Министерство иностранных дел имеет более стратегическое видение будущих перспектив многосторонних соглашений, в частности, возможного улучшения доступа к Персидскому Заливу, Средиземному морю и Дальнему Востоку.

Кыргызстан

Имелась сильная поддержка разработки Сарахских соглашений в предложенном проекте направлении. Дальнейшее расширение соглашений позволит включить в них и другие соседние государства, например Китай, хотя считается, что в краткосрочном периоде региональное соглашение TRACECA будет защищать наименее развитые транспортные системы региона TRACECA от грабительского отношения. Выражена поддержка создания регионального секретариата, который будет следить за исполнением соглашений.

Таджикистан

Имелась поддержка подписания многосторонних соглашений, предложенных проектом, и развития административной структуры для контроля за их внедрением разрешением споров.

Туркменистан

Официальная позиция, выраженная через Координационное Бюро Tacis, - скептическое отношение Туркменистана по вопросам желательности подписания предложенных многосторонних соглашений, основная надежда на эффективное ведение переговоров и применение двусторонних транспортных соглашений. Разработка соглашений, предложенных TRACECA, признана преждевременной. В этом контексте необъяснимо то, что Туркменистан является участником многостороннего Сарахского соглашения, а кроме того, эта страна заинтересована в предложенном UNCTAD рамочном соглашении, которое также является многосторонним.

Узбекистан

На всех уровнях имелась сильная поддержка пересмотру и укреплению Сарахских соглашений в соответствии с предложениями проекта. Указывалось на необходимость принятия адекватной стратегии реализации, в связи с чем поддержано создание предложенной Совместной комиссии и Секретариата. Чувствовалась необходимость в посещении данного региона делегацией ЕС высокого уровня с целью оказания поддержки усилиям, предпринимаемым на местах. В контексте предложенных соглашений возникла экстренная необходимость в улучшении инфраструктуры подъездных путей через Актау в Узбекистан. Это позволит справиться с тенденциями квази-монополизации определенных участков маршрута TRACECA, ведущими к первоочередному удовлетворению интересов собственника инфраструктуры, а не маршрута в целом.

(с) Координация действий с другими проектами

В ходе проекта проводился регулярный обмен информацией с проектом UNCTAD/UNDP "Шелковый путь" и транзитной инициативой ЕСО. Однако эти проекты не занимались конкретно коридором Трасеса, и потому полная интеграция

указанных инициатив с работой проекта Tel Reg не представлялась возможной.

Проект Трасеса усиленно сотрудничал с партнерами в контексте конкретного, частично реализованного соглашения (Сарахское соглашение), тогда как проект UNCTAD/UNDP стремился к созданию совершенно нового рамочного соглашения для более крупного региона.

Последние обсуждения предполагают, что данная работа, продолжающаяся и после завершения данной инициативы Трасеса, вполне может строиться на результатах, достигнутых настоящим проектом. Если государства, подписавшие Сарахское соглашение на настоящий момент, также подпишут пересмотренный текст договора, сторонами которого станут и другие страны TRACECA, станет возможным формирование приемлемого контекста для последующего вступления в более широкое соглашение, в которое включаются все сильные соседние государства на севере, юге, западе и востоке. Именно это и является задачей инициативы UNCTAD/UNDP. В рамках данного широкого соглашения UNCTAD/UNDP могут быть признаны частные интересы стран Трасеса. Условия более широкого соглашения могут признавать существование предложенной Совместной комиссии TRACECA в качестве органа ведения переговоров, и тогда внутренние и внешние торговые отношения в регионе Трасеса могут стать особенно благоприятными за счет дифференцированного транзитного режима. Консультанты считают, что сектор транспорта государств TRACECA пока еще является уязвимым для агрессивной деятельности более крупных соседних стран, и открытие собственного рынка за пределами TRACECA на данном этапе нежелательно.

(d) Жизнеспособность

Консультант рекомендует, чтобы Сарахские соглашения, отредактированные и измененные благодаря помощи проекта, были подписаны на президентском уровне. Только тогда соглашения будут иметь достаточную силу. Тем не менее, чтобы сохранить гибкость и чувствительность к нуждам быстро меняющегося рынка, соглашения должны внедряться и изменяться Совместной комиссией на менее высоком уровне (Кабинет министров). В Совместную комиссию, разделенную на группы по видам транспорта, войдут представители каждого государства-участника. Для создания подобных органов и до момента, когда подтвердится их полезность, будет необходимо финансирование. Сектор транспорта мог бы участвовать в финансировании из сумм, уплачиваемых за транзитные разрешения, но первоначально, по мнению Консультанта, потребуется финансирование и техническая помощь организации типа Европейского Союза.

Так как наиболее значительной преградой улучшению транзита в регионе являются вопросы таможи, необходимо доработать и включить в число технических приложений таможенное соглашение, разработанное Консультантом. Это может стать одним из первых поручений Совместной комиссии.

Кроме того, совместная комиссия может стать важной консультативной структурой, через которую государства TRASECA смогут осуществлять координацию правовой реформы на национальном уровне и достичь более высокой степени гармонизации правовых стандартов.

За летний период выполнения программы визитов Консультантам удалось выявить большое число серьезных финансовых препятствий транзиту, существующих в определенных государствах, что полностью противоречит намерениями этих государств стремиться к упрощению транзита в регионе. Не имеет смысла говорить на национальном уровне о снижении или отмене транзитного налогообложения и отмене ненужного таможенного эскорта при заключении новых договоренностей, если местные органы, например Области, очевидно, могут взимать значительные, возможно, противозаконные сборы с иностранных транспортных средств при полном отсутствии какой-либо контролирующей деятельности властей государственного уровня. Если такие сборы по каким-либо внутренним причинам считаются соответствующим государством целесообразными, то складывающийся климат совершенно не подходит для подписания юридически обязательных соглашений. Консультанты настоятельно рекомендуют центральным правительственным органам срочно пересмотреть сборы, взимаемые местными органами до проведения запланированных переговоров по вопросам новых транзитных соглашений, чтобы, тем самым, обеспечить действительную эффективность таких соглашений на всех уровнях государственной власти.

Приоритетная сфера II, Международные стандарты торговли и транспорта

(а) Публикации

Консультанты сосредоточили свое внимание на предоставлении консультаций и оказании помощи в вопросах ратификации международных конвенций и получении членства в международных организациях, в частности, IRU и FIATA.

Особый акцент приходится на ратификацию документов, рекомендованных в резолюции ESCAP 48/11 по автомобильному и железнодорожному видам транспорта и по мерам развития, а именно:

- Конвенция по автомобильным перевозкам 1968 г.
- Конвенция по дорожным знакам и сигналам 1968 г.
- Таможенная конвенция по международным транспортировкам товаров по TIR Carnets (Конвенция TIR) 1975 г.
- Таможенная конвенция относительно временного ввоза коммерческих транспортных средств 1956 г. (carnet de passage).

- Таможенная конвенция по контейнерам 1972 г.
- Международная конвенция относительно гармонизации пограничного контроля грузов 1982 г.
- Конвенция относительно контрактов международной перевозки грузов автомобильным транспортом (CMR) 1956 г.
- Барселонские и нью-йоркские транзитные конвенции.

В настоящий список были дополнительно включены следующие конвенции и соглашения:

- Конвенция COTIF/CIM по международным перевозкам по железной дороге 1980 г.
- Конвенция ООН по перевозке товаров морским транспортом 1978 г. (Гамбургские правила)
- Соглашение AETR относительно продолжительности рабочего времени 1970 г.
- Конвенция относительно безопасности контейнеров (CSC) 1972 г.
- Соглашение относительно основных транспортных артерий (AGR) 1975 г.
- Соглашение относительно транспортировки скоропортящихся пищевых продуктов (ATP) 1970 г.
- Соглашение относительно перевозки опасных грузов (ADR) 1957 г.
- Конвенция относительно ответственности операторов международных терминалов 1991 г.

Проектом опубликовано руководство и методология вступления, информация которых ранее никогда не содержались в едином источнике. Большинство конвенций не содержат противоречий и не предполагают значительного влияния на бюджет; однако, если государство принимает на себя контролирующие и сертификационные функции, то необходимо разработать приемлемый метод восстановления затрат за счет организаций-поставщиков транспортных услуг, что позволит возместить административные издержки государства. Необходимо подчеркнуть, что вступительных взносов за вступление в конвенцию нет, каких-либо повторных сборов за продолжение членства ООН также не взимает.

(b) Доклад о положении дел в разных странах

Относительно конвенций и соглашений, рекомендуемых для ратификации, анализ, проведенный 1.12.95, показал, что страны, указанные в левой стороне таблицы, приняли такие соглашения. Ситуация на ноябрь 1997 г. показана в правой колонке:

Таблица 1 Конвенции, рекомендованные для ратификации

Конвенция	Ратифицирована на 1.12.95	Ситуация на ноябрь 1997 г.
1. Железнодорожная конвенция COTIF/CIM 1980 г. с поправками	Нет	Нет
2. Конвенция CMR 1956	Казахстан Узбекистан	Казахстан Узбекистан Кыргызстан (заявка) Таджикистан Туркменистан
3. Конвенция по автомобильному транспорту 1968	Грузия Казахстан Таджикистан Узбекистан	Грузия Казахстан Таджикистан Узбекистан Кыргызстан (1949) Туркменистан
4. Конвенция о дорожных знаках и сигналах	Казахстан Таджикистан Туркменистан Узбекистан	Казахстан Таджикистан Туркменистан Узбекистан Кыргызстан (1949)
5. Конвенция по временному ввозу коммерческого транспорта 1956	нет	Азербайджан (заявка) Кыргызстан (заявка)
6. Конвенция TIR 1975	Армения Грузия Казахстан Узбекистан	Армения Грузия Казахстан Узбекистан Азербайджан Кыргызстан (заявка) Таджикистан Туркменистан

Продолжение таблицы 1

Конвенция	Ратифицирована на 1.12.95	Ситуация на ноябрь 1997 г.
7. Соглашение АЕТР 1970	Казахстан	Казахстан Азербайджан Туркменистан
8. Венская конвенция по международной продаже товаров 1980	Грузия	Грузия Узбекистан
9. Гамбургские правила 1978	Грузия	Грузия
10. Конвенция о гармонизации пограничного контроля 1982 г.	Армения	Армения Узбекистан Кыргызстан (заявка)
11. Таможенная конвенция по контейнерам 1972 г.	НЕТ	Узбекистан
12. Конвенция по безопасности контейнеров	Казахстан	Азербайджан Грузия Казахстан Узбекистан
13. Соглашение АGR 1975 г.	Грузия Казахстан	Грузия Казахстан Азербайджан
14. Соглашение АТР 1957 г.	Казахстан	Казахстан
15. Соглашение АDR 1957 г.	НЕТ	Казахстан (в комитете)
16. Барселонская транзитная конвенция 1921	НЕТ	НЕТ
17. Нью-йоркская транзитн. конвенция 1965	НЕТ	НЕТ
18. Конвенция по ответственности операторов международных терминалов 1991	Грузия	Грузия

Ситуация с членством в IRU на 1.12.95 показана в колонке слева, а ситуация на сегодняшний день - в колонке справа:

Таблица 2 Членство в IRU

Конвенция	Ратифицирована 1.12.95	Ситуация на ноябрь 1997 г.
Членство в IRU	Грузия Казахстан	Грузия Казахстан Азербайджан Кыргызстан Таджикистан Туркменистан Узбекистан

Ситуация с членством в FIATA на 1.12.95 показана в колонке слева, а ситуация на сегодняшний день - в колонке справа:

Таблица 3 Членство в FIATA

Конвенция	Ратифицирована 1.12.95	Ситуация на ноябрь 1997 г.
Членство FIATA	НЕТ	Азербайджан Грузия Казахстан Узбекистан

После закрытия проекта предполагалось сохранить в регионе структуру для международного сотрудничества на основе Национальной Комиссии по торговле и Комиссии по содействию транспорту, а также аналогичный межгосударственный орган для работы по региону в целом. После проведения консультаций с ЕС и партнерами было принято решение о развитии таких структур в контексте упомянутых ранее многосторонних транзитных соглашений. Нельзя переоценить важность создания предлагаемой Совместной многонациональной комиссии в рамках имеющихся транзитных соглашений. Такой орган соответствовал бы требованиям промежуточного финансирования Европейским Союзом.

Ситуация на 1.12.1995 г. по вопросу создания Комиссии или Совместного совета для решения задач содействия торговле, согласно Технического задания, отражена в колонке слева, а ситуация на настоящий момент - справа:

Таблица 4 Комиссия по содействию торговле

Конвенция	Ратифицирована 1.12.95	Ситуация на ноябрь 1997 г.
Создание Комиссии, удовлетворяющей задачам содействия торговле согласно Технического задания	НЕТ	Азербайджан Грузия Узбекистан

(с) Координация деятельности с другими организациями

В ходе реализации проекта и для достижения его целей Консультанты работали с другими организациями, в частности, ООН, Международным союзом железных дорог UIC, Международным союзом автомобильного транспорта IRU и Федерацией международных агентов по экспедированию. В определенной мере это было эффективно, особенно с IRU и FIATA, так как проект подготовил путь к членству государств региона в этих организациях и к проведению этими международными организациями учебных мероприятий.

Пилотный проект в Казахстане в 1995 г. показал IRU необходимость перевода материалов TIR на русский язык, а также координации процесса ратификации и внедрения в Казахстане. Приобретенный опыт вызвал чрезвычайно положительное дублирование в других республиках в ходе работы данного проекта TELREG. Долгосрочные профессиональные связи Руководителя группы с президентом FIATA Брайеном Келлехером побудили последнего непосредственно работать с Проектом в части успешного поиска возможностей ускорения вступления в FIATA для вновь создаваемых экспедиторских организаций.

(d) Финансовые гарантии

Развитие эффективной системы TIR carnet в большинстве стран проходило с задержкой в связи с отсутствием средств для предоставления финансовых гарантий. Другие секторы транспорта также заторможены. Например, нелегко получить гарантии для закупки грузовых машин европейского стандарта у зарубежных производителей.

Консультант провел исследование гарантий и банковского обслуживания. Результаты, совместно с первоначальным отчетом, находятся в приложении 5. Когда консультанты поняли, что предмет заслуживает дальнейшего изучения, партнеры на Второй региональной конференции в Тбилиси приняли решение о том, что имеющиеся ресурсы проекта следует применять для осуществления более важных мер.

По мнению консультантов, вопрос гарантий и работы банков остается чрезвычайно

важным для функционирования системы TIR и других гарантийных международных соглашений, и перспективное практическое содействие в создании мощностей западного типа было бы полностью оправдано.

(е) Жизнеспособность

На основе опыта пилотного проекта в Казахстане в 1995 г. можно говорить о том, что результаты работы консультанта будут ощущаться в течение как минимум одного года после завершения проекта, поскольку полностью процесс ратификации и реализации конвенции вполне может потребовать более одного года.

Одной из трудностей начального этапа является отсутствие знаний о самих конвенциях. Эту проблему консультанту удалось преодолеть за счет опубликования списка рекомендуемых конвенций и предоставления партнерам копий соответствующих текстов. В случае с COTIF/CIM, Конвенцией по временному ввозу коммерческих транспортных средств и нью-йоркской и барселонской конвенциями, текстов на русском языке найти не удалось, и Консультантом был выполнен перевод.

Еще одной сложностью стало обязательство партнеров в некоторых случаях переводить тексты с русского языка на национальные, что необходимо для ратификации. Консультант не видит возможности и смысла в том, чтобы полностью переводить приложения, например, конвенции ADR, занимающие сотни страниц. В опубликованном руководстве Консультанты предлагают формулу рекомендуемых конвенций, которая поможет преодолеть данную проблему путем краткого изложения содержания конвенций на национальных языках и их приложения к русскому переводу или исходному английскому тексту.

Консультанты считают, что темпы ратификации рекомендованных соглашений в конкретных государствах могут зависеть от того, какие административные структуры для этого используются. Государства, имеющие единое министерство, ведающее вопросами конвенций, идут в этом направлении быстрее, чем те страны, где ответственность распределена на 3 и более министерства. В Министерстве транспорта Казахстана, где достигнут наибольший прогресс, имеются эффективный Департамент юстиции и Департамент международных отношений, возглавляемый Айгуль Идрасовой, которые совместно курируют вопросы ратификации конвенций и проводят обсуждения с другими министерствами, например, Министерством иностранных дел. Это - пример, которому полезно было бы следовать и в других странах и которому уже последовали в Грузии, так как необходимо, чтобы важные посты занимали высококвалифицированные люди с высокой мотивацией.

Также необходимо, чтобы существовали органы, выполняющие функции контроля и сертификации. Ответственность за такие органы, согласно определенным конвенциям, возлагается на правительства. Следует еще раз сказать, что формирование таких

органов будет происходить намного проще, если исполнение политики в сфере транспорта является обязанностью только одной организации.

В некоторых случаях следует подходить к вопросам ратификации с позиций конкретного региона, например, Гамбургские правила, Конвенция по ответственности операторов международных терминалов и, в особенности, COTIF/CIM.

Что касается COTIF/CIM, то следует показать различия между ситуацией на Кавказе и в Средней Азии. На Кавказе западно- и восточно-европейские страны, Турция и Иран работают на условиях CIM, и потому естественно и логично было бы перейти на применение CIM в ближайшем будущем. Кавказские государства смогут продолжить параллельно применять SMGS, в частности, с российским грузопотоком, как это делалось в некоторых восточноевропейских государствах; при этом сохраняется требование об оформлении деклараций CIM или SMGS для того, чтобы обеспечить действительность заявления на присоединение к какой-либо конвенции.

В Средней Азии ситуация несколько сложнее. Консультант по-прежнему в целом поддерживает ввод CIM на всем маршруте TRACECA, однако, многое зависит от соотношения крупных среднеазиатских железных дорог, России и того, что выявлено в настоящем обзоре Конвенции CIM, выполненном организацией ОСТП. Очевидно, что ключом к решению проблемы является переход Российских железных дорог на систему CIM посредством объединения SMGS и COTIF, но Консультантам не удалось оказать влияния на развитие событий в данной сфере, в частности, в связи с тем, что проект Мирового Банка, работающий в России над реформой транспортного законодательства, был приостановлен из-за фундаментальных политических разногласий в течение двух третей срока действия проекта TRACECA.

Приоритет III, Национальная организация рынка транспортных услуг

(a) Публикации

Основной акцент ITF сделан на содействие в разработке проектов и осуществлении пяти законов в сфере транспортировки грузов:

- Общий закон о транспорте
- Кодекс железнодорожного транспорта
- Кодекс автомобильного транспорта
- Морской кодекс
- Закон об экспедировании грузов

В марте 1997 г. Консультантом опубликованы модельный закон о транспорте, модельные кодексы автомобильного и железнодорожного транспорта - через 9 месяцев после того, как Региональной конференцией в Алматы были обозначены основные концепции. Консультанты хотели бы отметить тот весомый вклад, который внес в

разработку Закона о транспорте и Кодекса железнодорожного транспорта профессор Тулиеугалиев. Эти правовые модели далее были модифицированы и приведены в соответствие конкретным условиям каждой из республик. В ходе ускоренной программы региональных визитов весной и летом 1997 г консультанты работали в тесном сотрудничестве с партнерами, отвечая на вопросы относительно моделей и комментируя предложения о внесении изменений. Была создана эффективная методика предоставления моделей законов партнерам на дискете на русском языке, обеспечивающая возможность доработки текстов партнерами с консультациями экспертов Консультанта.

После успешной разработки Кодекса морского транспорта в Грузии было решено опубликовать этот труд в качестве руководства для экспертов в остальных 3 морских государствах на завершающем этапе проекта.

Принимая во внимание важность современной системы экспедирования грузов для развития международных транспортных связей региона, было принято решение о создании модели Закона об экспедировании грузов, который также был опубликован в последней фазе проекта. Отлаженный сектор экспедиторских услуг будет необходим при развитии комбинированного (мультиmodalного) транспорта и для улучшения положения оператора комбинированного транспорта. Модель закона включает регулирование деятельности грузоэкспедиторов и ответственность экспедиторов комбинированного транспорта перед клиентами.

В некоторых случаях для представления документов законодательным органам было необходимо переводить русский текст модельных законов на местные национальные языки. Такие тексты было невозможно выверять; кроме того, в рамках имеющихся ресурсов было невозможно выверять и все тексты, подготовленные на русском языке.

В некоторых случаях партнеры выражали пожелания о включении в кодексы положений о пассажирском транспорте. ЕС сообщил, что не будет финансировать такую работу в рамках настоящего проекта, качество положений, затрагивающих вопросы пассажирских перевозок неизвестно, так как данная работа велась только на русском языке, и для выверки не было соответствующего бюджета. Тем не менее, консультанты оказывали периферийную помощь и в данной сфере, в частности, по вопросам ответственности перевозчика и лицензирования.

Помимо концентрации на главных задачах, определенных Техническим заданием, Консультанты старались уделять много внимания событиям в примыкающих сферах, например, разработку новых Гражданских кодексов республик. В проведенных беседах с партнерами в каждой республике Консультантом постоянно подчеркивалась важность того, чтобы для транспортного сектора делались исключения из стандартных положений Гражданских кодексов, и, в частности, чтобы транспорт пользовался правом работы в режиме ограниченной ответственности при грузовых транспортировках. Не ясно, приняты ли рекомендации консультанта; необходимо в ближайшее время

получить новые редакции или принятый окончательный вариант Гражданского кодекса.

Все тексты разработанных проектом моделей законов включены в Приложение 2.

(b) Отчет о текущем положении в каждой из стран

Армения

Начало работы в Армении было многообещающим. Было создано Министерство транспорта, организационно-административная структура за счет этого стала менее дробной, чем в некоторых других странах. Модели законов принимались чрезвычайно одобрительно, Консультантов информировали о возможности принятия практически всех документов.

Закон о транспорте в настоящее время передан в Национальную Ассамблею, однако, отмечается недостаток парламентского времени, дата рассмотрения документа парламентом пока не назначена. Кроме того, Консультанту указывалось на достоинства дополнительного назначения местных консультантов, которые облегчили бы принятие закона, однако, это было бы возможно только в рамках нового проекта.

Кодекс железнодорожного транспорта пока находится в Министерстве юстиции, после чего он будет передан Правительством на рассмотрение Национальной Ассамблеи, которая уже имеет текст на дискете. Здесь также следует говорить о недостатке времени и отмечавшейся потребности в участии дополнительно местных Консультантов.

Кодекс автомобильного транспорта также находится в настоящее время в Министерстве юстиции, и на него распространяются все те же комментарии.

Однако, закон о лицензировании автомобильного транспорта, согласно полученной от партнеров информации, на 70-80% принят по тексту модели.

Во время заключительного собрания проекта, проведенного 30 сентября, было отмечено отсутствие эффективной координации между теми, разработчиками реформы законодательства о транспорте и теми, кто работал над предложенным новым текстом Гражданского кодекса, однако, здесь был создан "мост" в виде представителя Министерства юстиции; консультанты разъяснили, насколько важно, чтобы новый Гражданский кодекс содержал особые требования к транспортным контрактам.

Проект закона об экспедиторской деятельности находится в стадии разработки, в настоящее время - в Министерстве юстиции. Консультанты настаивают на том, чтобы партнеры рассмотрели возможность включения в него некоторых моментов новой, разработанной проектом модели закона об экспедиторской деятельности.

Общий вывод консультанта относительно стадии развития нового транспортного законодательства в Армении - отсутствие гарантий того, что здесь начнут доминировать международные или европейские стандарты, поскольку местных специалистов, имеющих ясное представление о таких стандартах и политический вес, необходимый для обеспечения их принятия, найти не удалось. Остается благоприятная ориентация Министерства транспорта, которой, однако, не достаточно для воплощения в жизнь моделей законов, разработанных проектом. Требуется значительно большая степень

координации между различными организациями, отвечающими за правовую реформу. Необходимо четкое указание "сверху" для того, чтобы были приняты стандарты, соответствующие условиям рыночной экономики, даже если они потребуют административно-организационных изменений и обучения.

Азербайджан

Начало было сложным и замедленным, что связано с фрагментарной организационно-административной структурой, модели кодексов автомобильного и железнодорожного транспорта и закон о транспорте потребовали продолжительных консультаций с большим числом заинтересованных министерств и ведомств. Группа проекта стала инструментом получения от местных органов признания необходимости создания Министерства транспорта. Аппаратом президента дано согласие, в частности, на содействие разработке Кодекса морского транспорта.

К концу проекта Азербайджан являлся одной из стран, имеющих наилучшие перспективы завершения процесса реформирования транспортного законодательства в направлении, отстаиваемом Консультантами. Это связано с тем, что в высших кругах, по-видимому, понимали, что изменение типа экономики потребует соответствующего изменения правовой структуры. Возможно, в связи с имеющейся здесь историей морского транспорта, в высшем составе правительства Азербайджана есть специалисты, понимающие вопросы создания транспортного законодательства на основе международных стандартов.

Закон о транспорте в настоящее время передан в Аппарат Президента. Его реализация должна начаться к концу 1997 г.

Кодекс автомобильного транспорта ожидает одобрения Кабинета министров, однако, некоторые принципы модели уже включены в закон о лицензировании.

Кодекс железнодорожного транспорта в настоящее время еще обсуждается. Обсуждения не могут закончиться раньше, чем пройдет значительная реструктуризация, начало которой намечено на 1998 г. Азербайджан является членом международного союза железных дорог (UIC) и поддерживает применение COTIF/CIM в Транскавказском регионе, поэтому основные принципы модели Кодекса железнодорожного транспорта должны быть включены в заключительный вариант проекта документа.

Работа по Кодексу морского транспорта приостановлена, поскольку отсутствует какой-либо орган, способный продолжать их. Создание морского отдела при Кабинете министров в качестве промежуточного решения должно содействовать проведению дальнейших обсуждений по комментариям проекта к черновому варианту Кодекса морского транспорта Азербайджана. Дальнейшая работа может следовать в направлении, предлагаемом наработками, имеющимися в Грузии.

Общие выводы Консультанта относительно стадии развития новых законов о транспорте в Азербайджане указывают на то, что сложившийся климат является благоприятным для того, чтобы приступить к реализации международных стандартов. Заключительное собрание проекта, проведенное 23 сентября, прошло на самом высоком для региона уровне, с участием высших должностных лиц Аппарата Президента и Кабинета министров, а также представителей сектора транспорта, что стало еще одним импульсом дальнейшей координации действий. Тем не менее, консультанты считают,

что после завершения проекта потребуются контроль, который позволит обеспечить наиболее рациональное использование текущей ситуации, что, в частности, относится к разработке законодательных документов по морскому транспорту.

Грузия

Начало работы в Грузии было удачным, и уже в самом начале проекта было создано Министерство транспорта, которое серьезно помогло при координации действий проекта. В Грузии сложилась атмосфера открытости при проведении обсуждений и отмечается общий энтузиазм относительно принятия международных или, в частности, Европейских стандартов. Тем не менее, это никак не воплотилось в действия, поскольку сущность Европейских стандартов пока еще трудно понять и принять; за исключением сектора морского транспорта, отсутствуют специалисты в области местного законодательства, способные правильно оценить новые идеи.

Один из самых положительных моментов данной части проекта - принятие парламентом нового кодекса морского транспорта, разработанного с помощью Проекта. Следует отдельно упомянуть капитана Имнаишвили, без чьих знаний и воодушевления был бы невозможен столь быстрый прогресс.

Закон о транспорте в настоящее время находится в Совете министров, после чего он должен пройти Аппарат Президента и Парламент.

Кодекс железнодорожного транспорта должен быть представлен Совету министров; Департамент железных дорог одобрил положения модели данного документа в качестве основных рамок нового кодекса, однако, с консервативными, близкими советским, формулировками относительно ответственности и рекламаций, а не в редакции, предпочтительной с точки зрения Консультантов. Проект Кодекса должен быть представлен Парламенту до конца 1997 г.

От Кодекса автомобильного транспорта пришлось отказаться, поскольку целесообразно было внести изменения в существующий Закон об автомобильном транспорте к 25 ноября 1997 г., чтобы привести старые законы в соответствие с Конституцией.

Заключительное собрание проекта, проведенное 26 сентября, явилось иллюстрацией трудностей, с которыми сталкивается координация действий правовой реформы в Грузии, поскольку органы, не относящиеся к Министерству транспорта, за исключением Министерства экономики, представлены не были. Контактные лица Проекта в Аппарате Президента не смогли встретиться с консультантами во время последнего визита ITF в страну, и, вероятно, в настоящее время заинтересованность высокопоставленных должностных лиц в процессе реформы транспортного законодательства очень мала.

Общие выводы Консультантов относительно разработки новых законов о транспорте в Грузии таковы, что создание Министерства транспорта было еще недостаточной мерой для того, чтобы гарантировать успех. За исключением сектора морского транспорта, отмечается недостаточное число правовых специалистов в сфере наземного транспорта, способных далее проводить реформы, несмотря на неизбежную инерцию советского законодательства. Однако при общем энтузиазме продолжения дебатов, можно ожидать постепенных улучшений, которые постепенно будут приобретать систематический характер.

Казахстан

В связи с тем, что в Казахстане в 1995 г. был проведен пилотный проект с тем же названием, открытие проекта прошло гладко, в Казахстане было создано региональное суб-бюро, специалисты которого работали над созданием первых проектов модельных законов. Также помогло существование Министерства транспорта.

С развитием проекта стало ясно, что одних лишь этих факторов не достаточно, чтобы гарантировать принятие рекомендаций проекта. Дальнейший прогресс замедлился в результате принятого решения о переводе Министерства транспорта в Акмолу и в связи с многочисленными кадровыми изменениями на всех уровнях. Еще одна преграда - обращение энергии на отмену всех прежних советских законов после того, как было объявлено, что все данная работа должна завершиться в 1997 г. Только в сфере автотранспорта партнерам было необходимо проанализировать и обработать около 500 правил, норм, декретов и т.д.

В Казахстане хронически недостает парламентского времени, что является причиной задержки принятия многих законов, в том числе транспортных. Необходимо продолжить редактирование Гражданского кодекса прежде, чем представить Парламенту законы о транспорте. Ожидается, что новый Гражданский кодекс будет одобрен 10 декабря 1997 г. После этого новый парламентский комитет примет на себя ответственность по созданию проекта закона о транспорте при участии Министерства юстиции и Министерства транспорта.

Сейчас уже существует Закон о транспорте, который будет должным образом доработан с использованием модельного Закона о транспорте, подготовленного Проектом.

Наиболее высока приоритетность законодательства по железнодорожному транспорту, для создания которого предполагается использовать крупные фрагменты модельного Кодекса железнодорожного транспорта, разработанного Проектом, однако, с сохранением традиционных формулировок в части порядка применения санкций. Парламентский процесс может начаться в сентябре-октябре 1998 г.

Разработанная Проектом модель Кодекса автомобильного транспорта также принципиально принята, однако, доработка данного документа продолжается. В настоящее время еще не указана какая-либо дата для парламентского рассмотрения проекта закона об автотранспорте.

После многомесячной "пробуксовки" появился новый импульс в работе над проектом Кодекса морского транспорта, имеется идея формирования совместного российско-казахстанского торгового флота.

Общий вывод Консультанта по состоянию развития нового транспортного законодательства Кыргызстана – отсутствие гарантии превалирования европейских стандартов, поскольку стране приходится учитывать развитие северных соседей – России и Казахстана. Принимая во внимание высокий уровень интереса к разработке новых законов о транспорте и хорошей внутренней координации, будет оправдана определенная послепроектная контрольная работа, поскольку здесь мало специалистов в области права (за исключением сектора железных дорог), способных проводить предложенные реформы.

Таджикистан

Несмотря на внутренние трудности в стране, НРГ в Таджикистане постоянно работала, стремясь добиться внедрения рекомендаций проекта, и внесла ряд актуальных замечаний в ходе разработки моделей. Правовед железной дороги, г-жа Александрова, имеет хорошие способности транспортного юриста и будет для своей страны ценным специалистом.

Закон о транспорте, непосредственно следующий предложенной Проектом модели, получил одобрение Кабинета министров в сентябре 1997 г. В настоящее время он находится на рассмотрении комитета Меджлиса и будет представлен на сессии Парламента 12 декабря.

Министерством транспорта и юридическим отделом Кабинета министров разработан пакет законов по автомобильному и железнодорожному транспорту, основанных на предложенных Проектом моделях. Эти законы обсуждались в конце ноября в свете начала парламентского процесса в начале 1998 г.

Предложенная Проектом модель Закона о грузоэкспедиторской деятельности может быть весьма полезной для формирования законодательства в данной сфере.

Общее заключение Консультанта по состоянию развития нового транспортного законодательства в Таджикистане – положительный прогресс в чрезвычайно сложных условиях. В данном конкретном случае новые правовые структуры могут быть введены прежде, чем возобновится экономическая активность. Существующие экономические структуры остаются советскими по форме, и всякие изменения законов потребуют проведения административной реформы.

Туркменистан

Трудно охарактеризовать текущее состояние реформы права в Туркменистане. Большой объем времени, отведенного на присутствие в стране, был использован Проектом в Туркменистане в первой половине 1997 г. по специальной просьбе властей. Эффект этого был положительным. Однако не ясно, действительно ли местные власти стремятся

Представленная Проектом модель закона по грузоэкспедиторской деятельности воспринята как чрезвычайно своевременная.

Общее заключение Консультанта по вопросу уровня развития нового транспортного законодательства Казахстана – отсутствие гарантии того, что рекомендации Проекта будут внедрены в полном объеме, так как парламентский начнется не ранее конца 1988 г. Группа партнеров, которую в течение более чем 2 лет консультировал г-н Кайрат Карибджанов (Министерство транспорта), уже частично распалась. Первоначальный успех работы в Казахстане было бы можно консолидировать, если бы г-н Карибджанов сохранил высокую мотивацию как представитель юридического отдела, однако, ему часто приходилось заниматься другими вопросами. Кроме того, из юридического отдела выбыли некоторые сотрудники. Принимая во внимание проблемы перевода в Акмолу, трудно представить, каким образом в краткосрочном периоде можно будет обеспечить эффективность послепроектного контроля национального законодательства.

Кыргызстан

Начало работ в Кыргызстане было удачным, что связано с существованием здесь Министерства транспорта, активной поддержкой Аппарата Президента (база председателя НРГ Проекта) и Координационного Бюро Tacis (в частности, благодаря Людмиле Зацепиной).

Несмотря на многочисленные практические проблемы, стоящие перед Республикой, в период работы Проекта Консультант обнаружил твердое намерение партнеров приложить усилия для эффективной координации действий реформы. Существовала преимственность партнеров, что является важным фактором прогресса. Важно, чтобы деятельность протекала не просто между партнерами и Консультантом, но также выражалась в межведомственной деятельности самих партнеров.

Закон о транспорте находится на окончательной доработке и в ближайшее время будет представлен в Парламент.

Закон о железнодорожном транспорте уже передан в Парламент. В нем учтены рекомендации проекта (модель закона и представленные партнерам европейские материалы), а также последние законодательные документы, принятые в Российской Федерации.

Действующий Закон об автомобильном транспорте (1994 г.) требует серьезных изменений с учетом концепций модели Кодекса автомобильного транспорта.

Выражался большой интерес к модели Закона о грузоэкспедиторской деятельности, недавно разработанной Консультантом, поскольку именно эта сфера требует срочного урегулирования.

в настоящее время принять стандарты европейского типа в национальном законодательстве и признать необходимость значительного объема организационно-административных изменений для того, чтобы принятие таких стандартов стало возможным. Страна столкнулась с большим количеством конкурирующих внешних влияний, и потому партнерам чрезвычайно сложно осуществлять выбор на основе полной информации.

Необходимость продолжения работы над Законом о транспорте не рассматривалась, так как соответствующие вопросы будут затрагиваться в Гражданском кодексе.

Кодекс железнодорожного транспорта передан на рассмотрение в Меджлис в июне 1997 г.

Модель Кодекса железнодорожного транспорта, по-видимому, оказалась слишком прогрессивной в условиях сегодняшнего Туркменистана, поскольку в этой стране очень невелико число частных перевозчиков.

Работа над Морским кодексом приостановлена в связи с нерешенностью вопроса о статусе Каспийского моря.

Общее заключение Консультантов относительно разработки нового транспортного законодательства Туркменистана таково, что темпы проведения перемен будут зависеть от многочисленных внешних факторов, которые не могут контролировать ни Консультанты, ни их непосредственные партнеры. Тем не менее, в лице г-на Гришина из Меджлиса и г-на Павличенко из Департамента таможни можно видеть двух чрезвычайно опытных юристов, имеющих должное понимание всех вопросов и способных содействовать, при наличии соответствующих указаний, развитию реформ до стадии осуществления. В этом отношении выводы по Туркменистану должны быть положительными.

Узбекистан

В Узбекистане по-прежнему сохраняется иерархичная командно-административная структура, однако, именно характеристики, делающие тяжелой работу Проекта в этой стране в практическом и интеллектуальном аспекте, могут возыметь положительное действие при внедрении принятых идей. Работа Проекта затруднялась отсутствием Министерства транспорта, но (как указывалось в докладах, посвященных отдельным странам) существование этого министерства совсем не гарантирует, что новые стандарты будут приняты. После того, как Проект встретил понимание на правительственном уровне, были даны эффективные указания относительно подготовки местными партнерами замечаний по всем предложениям Проекта. Всеобъемлющий характер полученных замечаний превзошел уровень реагирования во всех остальных Республиках. В частности, полезной была предоставленная Консультанту возможность давать Меджлису и Департаменту транспорта и коммуникаций Кабинета министров непосредственную письменную или устную оценку предлагаемого нового законодательства по автомобильному и железнодорожному транспорту Узбекистана.

Под влиянием Проекта и на основе эмпирического опыта Аппарат Президента серьезно рассмотрел вопрос формирования единого государственного органа для регулирования сектора транспорта в целом на достаточно влиятельном уровне в правительстве.

Изначально предполагалось продолжать работу по созданию Закона о транспорте, однако затем было принято решение о первоочередном внедрении новых законов для отдельных видов транспорта. Позже может начаться разработка проекта общего закона на основе предложенной Проектом модели.

Проект Закона о железнодорожном транспорте, включающий в себя элементы предложенной модели, находится в Кабинете министров и должен быть передан в Парламент до конца 1997 г.

Проект Закона о железнодорожном транспорте, также использующий предложенную Проектом модель, получил отвод, так как необходимо выверить его согласованность с предложенной реорганизацией управления железных дорог Узбекистана. Тем не менее, ожидается, что Проект будет направлен в Парламент в первой половине 1998 г.

Транспортный комитет Меджлиса и Кабинета министров принял предложения Проекта по вопросам экспедирования грузов.

Общее заключение Консультанта относительно состояния разработки нового транспортного законодательства Узбекистана предполагает, что возможно сохранение практических успехов после завершения Проекта. Существует внутренняя тенденция к внедрению. Сохраняется необходимость проведения административных реформ, поскольку сложившаяся смешанная система законодательно-торгово-контролирующих "министерств" с европейской точки зрения выглядит чрезвычайно странной. В таком контексте очевидно, что необходимо стимулировать желание создать общий государственный орган по контролю за деятельностью транспорта. Такой орган должен принять на себя обязанности, которые в настоящее время выполняются некоторыми "министерствами", которые, в свою очередь, станут чисто торговыми организациями с возможностью приватизации.

(с) Законодательство по опасным грузам

В рамках Проекта было проведено обследование перевозки опасных грузов на Кавказе железнодорожным, автомобильным и морским транспортом. Доклад, подготовленный по результатам анализа, приведен в приложении 6.

Как и в других сферах права, действующая правовая и регулятивная структура по перевозке опасных грузов на Кавказе оказалась неполной и не соответствующей международным стандартам. Если законы по опасным грузам следуют образцам, существующим в других сферах, то, по мнению Консультанта, кавказский опыт является представительным для региона в целом и релевантным для перевозок других категорий грузов, требующих особых правовых рамок, например, скоропортящихся

продуктов.

Партнеры мало знакомы с международными правилами обеспечения безопасности. Национальные нормы не унифицированы, ни одна государственная организация, по-видимому, не имеет контроля за ситуацией. Контроль и осуществление стандартов не являются достаточными.

Консультант рекомендует обратиться к соответствующим международным соглашениям и договоренностям, например, соглашению ADR, Конвенции по охране жизни на море (SOLAS) и Международному кодексу по перевозке опасных грузов морским транспортом (IMDG). В каждом государстве TRACECA необходимо внедрить и осуществлять международные стандарты, Закон о перевозке опасных грузов, отражающие приоритеты национальной политики в сфере транспортировки опасных грузов. Постепенное внедрение этих стандартов предпочтительно следует начать в сфере перевозки жидкого топлива, газа и вторичных продуктов.

В настоящее время химическая промышленность региона ограничена, но неизбежное увеличение производства нефти и газа, рост активности смежных отраслей сделают очевидным отсутствие правовых рамок по обеспечению безопасности и защите окружающей среды.

Создание и развитие независимых органов контроля и принуждения, опирающихся на твердые правовые рамки, должно предшествовать увеличению объема перевозок опасных грузов.

(d) Координация с другими проектами

В течение периода работы проекта Консультанты поддерживали тесный контакт с другими релевантными проектами TRACECA, предоставляли им копии моделей законов и проводя обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес. Консультанты расширили объем работ проекта и попытались провести координацию действий Мирового Банка, ЕБРР, Программы развития ООН (UNDP), Американской программы помощи US AID. Местные партнеры были особенно заинтересованы в получении информации о параллельной реформе в Российской Федерации, и Консультанты постоянно поддерживали регулярные контакты с проектом Мирового Банка в Москве, имеющим техническое задание, сходное с техническим заданием данного проекта. К сожалению, условия контракта консультанта, работающего над упомянутым проектом, не допускали выдачи письменной информации, а сам проект был приостановлен в 1996 г. в связи с фундаментальными разногласиями между партнерами (проект приостановлен и в настоящее время). По мнению консультанта, некоторые страны TRACECA будут пристально наблюдать за реформой законодательства в России и принимать только законы, совместимые с российскими. Таким образом, возможно, следует сожалеть о том, что процесс реформирования

транспортного законодательства в государствах бывшего СССР до настоящего времени проходил несогласованно.

(е) Жизнеспособность

Как явствует из отчетов о положении дел в отдельных странах, приведенных выше, процесс реализации нового законодательства во всех государствах еще не завершен. Это было неизбежно из-за невозможности гарантировать в течение работы проекта наличие необходимого времени парламентам или другим законодательным органам.

Кроме того, Консультанты озабочены тем, что принципы, заявленные в законодательных моделях, по-видимому, начинают "растворяться" на практике в некоторых государствах, так что становится трудно говорить о том, что происходит эффективное внедрение "западных" стандартов. Указываются различные причины "вымывания" концепций. Они являются "слишком прогрессивными", требуют "адаптации к местным условиям", не допускают "возможности применения необработанной модели" и т.д. Сопоставив эти формулировки с реальной ситуацией, Консультанты считают их в основном оправданием возврата к более удобным и знакомым структурам, сложившимся в прошлом, пока еще удобным для партнеров, но уже утративших адекватность для того будущего, которое строится в указанных странах.

Модели консультантов в значительной мере уже представляли собой компромисс, поскольку они были разработаны при активном участии партнеров. Модели были разработаны в форме полноценных законов, однако, не имели каких-либо вводных или заключительных разделов, необходимых для того или иного конкретного государства. Необходимая им "подгонка" связана с исключением конфликта с другими национальными законами, например, Гражданским кодексом или Законом об административных процедурах, а не с изменением основных положений.

Независимо от содержания законов, которые в настоящее время не всегда эффективно осуществляются, государства TRACESA находятся в состоянии медленного перехода к рыночной экономике. Впоследствии законы либо будут следовать за рыночной экономикой, либо будут полностью пренебрегаться, так что процесс реформ можно считать необратимым до тех пор, пока продолжается экономическая перестройка.

Тем не менее, Консультанты предпочли бы видеть последовательность во внедрении изменений в рамках соответствующей правовой структуры. С точки зрения консультантов, для большинства стран, в которых велась работа проекта, это маловероятно, если только высокими правительственными кругами не будет дано четкое указание. Дальнейшее техническое содействие, оказываемое на определенных условиях, будет необходимо в течение более чем 3 лет для того, чтобы обеспечить эффективное осуществление первичного законодательства (Кодексов и Законов) посредством необходимых документов (нормативных актов). Это потребует не только формирования корпуса таких подзаконных документов, но и контроля за созданием или реформированием департаментов министерств, отвечающих за применение и обеспечение выполнения законодательства.

Форма 3.2: ОТЧЕТ О ЗАВЕРШЕНИИ ПРОЕКТА

Наименование проекта: TRACECA: Правовая и регулятивная структура	Номер проекта: TELREG 9306	Страны: Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан	Страница: 37	
Период планирования:	Подготовлено: 6 декабря 1997 г.	Консультант ЕС: Scott Wilson Kirkpatrick и N.E.A.		
Цели проекта: Содействовать применению и гармонизации существующих транспортных систем региона TRACECA посредством оказания помощи в создании общей правовой структуры транспорта				
ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД	Основные предпринятые действия	КОНСУЛЬТАНТ ЕС	ЗАТРАТЫ	
			МАТЕРИАЛЫ И ОБОРУДОВАНИЕ	ДРУГОЕ
Апрель 1996 - июнь 1996 Декабрь 1995 - март 1996 Июль 1996 - декабрь 1996 январь 1997 - июнь 1997 Июль 1997 - декабрь 1997	1. Оценочные визиты и создание НРГ	16.0	Офисное оборудование: факс, телефон, электронная почта компьютер, копировальный аппарат Учебные материалы: проектор, доска-мольберт, маркеры, пособия	160 авиарейсов 21 авто поездок
	2. Анализ правовых потребностей	16.5		
	3. Подготовка моделей права и методики создания общей правовой структуры	30.5		
	4. Семинары по менеджменту	27.8		
	5. Разработка общей структуры транспортного законодательства	22.0		
	6. Гармонизация содействия торговле	11.0		
	7. Гармонизация права по деятельности трансп. операторов	7.67		
	8. Административное укрепление	11.0		
	Заключительный отчет	2.0		
ИТОГО	144.47		160 авиарейсов 21 авто поездок	

ФОРМА 3.3: ОБЗОР ИТОГОВ РАБОТЫ ПРОЕКТА

Наименование проекта: TRACECA: Правовая и регулятивная структура		Номер проекта: TELREG 9306		Страны: Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан		Страница: 38	
Период планирования:		Подготовлено: 6 декабря 1997 г.		Консультант ЕС: Scott Wilson Kirkpatrick и N.E.A.			
Итоговые результаты	Отклонение от первоначального плана + или -	Причина отклонения		Комментарий по ограничениям и объяснения			
1. Оценочные визиты и создание НРГ	0%						
2. Анализ правовых потребностей	0%						
3. Подготовка моделей права и методики создания общей правовой структуры	0%			Подготовлены и применяются Республиками модели законов.			
4. Семинары по менеджменту	+150%	Успех мастерской обусловил необходимость проведения 5 мастерских в регионе					
5. Разработка общей структуры транспортного законодательства	-20%	В 8 государствах не имеется равной заинтересованности в создании общей правовой структуры					
6. Гармонизация вопросов содействия торговле	+10%	К проведению мастерских присоединяются представители Проекта содействия торговле					
7. Гармонизация права по деятельности операторов транспорта	0%						
8. Административное укрепление	+20%	Визит председателя FIATA		Создание ассоциаций грузозащитчиков			

5. УРОКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

(a) Конкретные рекомендации

Ниже приведены рекомендации Консультанта по трем основным аспектам Проекта, указанным в Разделе 4.

(i) Региональный выход на транспортный рынок

- Проект измененных Сарахских соглашений по транзиту, созданный совместными усилиями проектной группы (в частности, Артуром Глеймом) и партнеров, и представляющий собой рамочное соглашение, а также технические приложения по автомобильному, железнодорожному и морскому транспорту, должны быть подписаны на президентском уровне.
- Процесс принятия и подписания может упроститься, если церемонии подписания будет предшествовать дипломатическая активность на уровне Комиссионеров Европейского Союза. Действий Консультанта недостаточно.
- Партнерам не ясно, почему различные международные организации параллельно предлагают транзитные соглашения, дополнительно к Сарахским. Параллельные соглашения не могут эффективно внедряться, если они не будут дополнять Сарахские соглашения или будут им противоречить. Поэтому важно, чтобы Европейский Союз обеспечил интеграцию других инициатив в пересмотренный текст Сарахских документов либо прекратил такие инициативы или переориентировал их на конкретные сферы, не вошедшие в Сарахские соглашения.
- Пересмотренные Сарахские соглашения должны внедряться Совместной комиссией. Предложения к Техническому заданию по формированию такой Комиссии и ее работе содержатся в Разделе 6.
- Совместная комиссия должна быть создана при условии подписания измененного соглашения таким количеством стран, которого будет достаточно для обеспечения реальных шансов успеха.
- Совместной комиссии в течение нескольких лет будет требоваться финансовая и техническая поддержка. Создание и развитие Комиссии заслуживает серьезной поддержки со стороны программ Европейского Союза Tacis и TRACECA.
- Одной из первых задач Комиссии должна стать разработка дополнительных технических приложений к рамочному соглашению, регулирующих отношения стран-участниц в таможенных вопросах.
- Приложение по таможенным вопросам должно содержать перечень измененных таможенных и торговых документов, разработанных Проектом Содействия торговле TRACECA TNREG 9308 и согласованных при

завершении Проекта; кроме того, необходимо указать дату вступления этих документов в силу с замещением действующих в регионе TRACECA документов.

- Приложение по таможенным вопросам должно стимулировать (или требовать) применения коммерческой документации согласно требований ООН, например, накладных CMR, которые будут продаваться соответствующими Торговыми Ассоциациями.
- Еще одной первоочередной задачей Совместной Комиссии может стать разработка и внедрение системы транзита по типу Европейской системы транзитных перевозок, охватывающей только перевозки в рамках данного региона. Применение подобной системы будет простым и менее дорогостоящим, чем TIR, и потому настоятельно рекомендуется Проектом TRACECA "Содействие торговле".
- Совместная Комиссия, кроме того, может сыграть определенную роль в продвижении и внедрении на региональном уровне системы ООН ASYCUDA, принять которую настоятельно рекомендовал Проект TRACECA "Содействие торговле".
- Совместная комиссия должна развиваться как региональный консультативный орган, выполняющий в регионе функции Национальных комиссий по развитию. Развитие таких Комиссий на национальном уровне рекомендовано Проектом (разъяснения в Разделе 6).
- Консультант не уверен, что для государств TRACECA будет полезно вступить в географически широкие транзитные соглашения, в которых крупные соседствующие страны будут иметь право непосредственного выхода на региональных перевозчиков. Консультант считает, что отрасль транспорта государств TRACECA пока еще остается чрезвычайно чувствительным к хищническим действиям более крупных соседей, а также что открытие внутренних рынков за пределами региона TRACECA на данном этапе нежелательно. Тем не менее, широкое соглашение, отражающее конкретные условия государств TRACECA, заслуживает должного участия этих стран. Условия широкого соглашения могут учитывать существование Совместной комиссии TRACECA как органа ведения торговых переговоров внутри TRACECA и за пределами региона. Для этих условий могут быть выгодны различия транзитных режимов.
- Центральные правительства должны незамедлительно составить перечень существующих сборов всех видов, взимаемых различными государственными органами с транзитного транспорта (см. Раздел 4 настоящего отчета). Это позволит определить масштаб стоящей перед автоперевозчиками проблемы, принять конкретные меры единым законодательным документом, провести улучшения, которые будут обязательными для отдельных государств, вступающих в многосторонние соглашения. В противном случае существующая неясность, вероятно, сохранится даже если соглашения будут подписаны.

(ii) Международные стандарты торговой деятельности и транспорта

- На основе опыта Казахстана и Грузии, можно говорить, что процесс ратификации международных конвенций во всех странах TRASECA будет более эффективен, если общая ответственность за этот процесс будет возложена на одно правительственное агентство, непосредственно знакомое с положениями конвенций. Также рекомендуется создать в рамках такого государственного органа (независимо от того, будет ли это министерство или департамент Кабинета министров) юридический и международный отделы. Данный государственный транспортный орган должен поддерживать тесные рабочие отношения с Министерством иностранных дел, которое обычно отвечает за фактический инструментарий ратификации договоренностей и вступления иностранных договорные организации.
- Потребуется дальнейшая техническая помощь для разработки программ внедрения на национальном уровне международных конвенций и соглашений. Среди этих программ должны быть:
 - Разработка указаний (нормативных актов) по вводу в действие положений международных конвенций
 - Создание государственных и негосударственных институтов для внедрения и осуществления положений в таких вопросах, как сертификация
 - Создание учебных центров для ознакомления транспортного персонала, руководства, водителей, экспедиторов и т.д. с нормами и обязанностями
 - Создание эффективных систем возмещения затрат государств, связанных с осуществлением положений конвенций, за счет самого сектора транспорта (сборы за выдачу сертификатов и т.д.).
 - Создание постоянных связей между государствами-участниками и договорными организациями, обеспечивающих государствам эффективные консультации по предлагаемым изменениям международных конвенций и соглашений. Эту роль смогла бы эффективно выполнять Совместная комиссия.
- Желательно, чтобы процесс ратификации конвенций и соглашений, включенных в рекомендательный список Консультанта (Раздел 4), осуществлялся государствами TRASECA параллельно. В одном или двух случаях это абсолютно необходимо. Например, применение Конвенции COTIF/CIM, в которую в настоящее время входят указанные маршруты, будет успешным на Кавказе только если ее начнут одновременно применять хотя бы Грузия и Армения, и в Средней Азии – только если ее одновременно начнут применять Туркменистан и Узбекистан. Предложенная Совместная комиссия может сыграть в данном процессе конструктивную роль.
- Внедрение некоторых конвенций потребует значительных капитальных затрат стран-участниц. В качестве примера можно указать Венскую конвенцию по дорожным знакам и сигналам 1968 г., уже ратифицированная большинством государств TRASECA. Необходимо применение конкретного стандарта разметки дороги и знаков определенного вида. Поездки членов проектной группы на автомобиле по региону показали, что ни одна из стран не приблизилась к

полному исполнению Конвенции. Конвенция принимает возможность пятнадцатилетнего промежуточного периода, в течение которого страна должна полностью внедрить все ее требования. Консультант рекомендует включать модернизацию дорожных знаков в инвестиционных программах для отдельных отрезков дороги, финансируемых международными кредитными организациями, например, ЕБРР и Мировым Банком; такие программы должны также включать знаки на дорогах, на которых не предусмотрена серьезная реконструкция.

- На основе изучения финансовых гарантий (Приложение 5) рекомендуется оказывать дальнейшее техническое содействие в секторах банковского и страхового обслуживания в государствах TRACECA с целью помочь разработке надежных и экономически выгодных схем предоставления финансовых гарантий в секторе транспорта. При отсутствии таких гарантий автоперевозчикам будет трудно или невозможно выполнять требования системы TIR или финансировать закупки транспортных средств, пригодных для обслуживания западного рынка.
- На основе изучения вопросов, связанных с опасными грузами (Приложение 6) рекомендуется включить Конвенцию по охране жизни на море (SOLAS) и Международный кодекс по перевозке опасных грузов морским транспортом (IMDG) в перечень соглашений и конвенций, которые следует ратифицировать или принять морским государствам TRACECA. Кроме того, на базе проведенного исследования следует рекомендовать государствам региона начать внедрение Приложения RID "Опасные грузы" к Конвенции COTIF/CIM сразу после принятия данной Конвенции.
- Касательно создания международных Торговых Ассоциаций перевозчиков и экспедиторов, рекомендуется оказывать им техническую помощь в дальнейшем развитии. В частности, потребуется помощь для:
 - создания эффективных консультативных связей с правительственными органами
 - разработки эффективных стратегий самофинансирования с обеспечением транспортного обслуживания, бизнес-услуг, и периодических изданий для членов Ассоциаций
 - развития эффективного исполнения своих обязательств перед международными системами, например, TIR.
- Что касается обязанностей перевозчика за границей, рекомендуется как можно скорее (возможно, в течение 2-5 лет) включить Кавказ в схему "Зеленая карта" страхования гражданской ответственности против дорожно-транспортных происшествий. Данная схема не может быть распространена за Урал и потому не может применяться в Средней Азии. Однако здесь можно рассмотреть вопрос создания собственной региональной программы страхования автотранспорта на основе элементов "Зеленой карты" и схемы бывшего Советского блока ("Голубая карта").

(iii) Национальная организация рынка транспорта

- Дальнейшее условное техническое содействие потребуется в течение

длительного периода времени (3 года) для обеспечения эффективности внедрения первичного права (кодексов и законов) с помощью соответствующих нормативных актов. Это приведет не только к созданию нормативной документации, но также позволит обеспечить контроль за созданием или реформированием департаментов министерств и других организаций, отвечающих за внедрение и применение данного законодательства.

- Не следует "разбавлять" принципы, содержащиеся в предложенных проектом моделях, так как они сами по себе уже представляют компромисс западных и местных концепций и рассматриваются как минимальные требования для перехода к рыночной экономике.
- Консультант не может определить, какую форму (Законов или Кодексов) должно иметь первичное право, однако, Консультант рекомендует включить первичное законодательство, относящееся к одному виду транспорта, в единый статут (если это возможно), как это было сделано с моделью Кодекса железнодорожного транспорта. Таким образом, юристам и должностным лицам будет проще находить необходимые законы, сократится число конфликтных положений, появляющихся в различных законах, как это зачастую случается в настоящее время.
- Подходы к вопросам транспорта и экспедирования, принятые в действующих Гражданских кодексах и проектах новых Гражданских кодексов стран региона, не кажутся Консультанту удовлетворительными. Некоторые Гражданские кодексы содержат положения, ведущие к различным и трудноразличимым подходам к конкретному виду транспорта в зависимости от того, является ли перевозка внутренней или международной. Кроме того, существуют Гражданские кодексы, в которых по-прежнему устанавливаются преграды рекомендованному Консультантом внедрению режимов ограниченной ответственности для зафрахтованного транспорта. Гражданские кодексы, по-видимому, находятся в процессе постоянного редактирования, и Консультант считает, что будет необходимо провести послепроектный контроль с целевой помощью, направленной на то, чтобы окончательный текст каждого Гражданского кодекса был совместим с конкретными проектами кодексов, законов и положений о транспорте.
- Практически невозможно полностью установить природу и масштабы действующего в регионе законодательства, поскольку многие нормативные акты создавались и изменялись министерствами без обязательной публикации или регистрации. Многие из них являются неконституционными и (или) непонятными.

В связи со сказанным Консультант активно поддерживает меры, предпринятые в некоторых государствах TRACECA для обеспечения контроля за ситуацией путем требования об обязательной регистрации законодательных документов и их согласования с Министерством юстиции, где работают квалифицированные специалисты конституционного права. Было бы полезно иметь в этих департаментах Министерства юстиции юриста, компетентного в вопросах транспортного права. Контроль за созданием проектов транспортного законодательства может также войти в

круг вопросов Национальных комиссий содействия, создание которых рекомендуется Консультантом в разделе 6.

Несмотря на возможное временное чувство неудачи, связанное тем, что процесс реформ еще много раз будет останавливаться, регистрация и контроль являются единственным долгосрочным решением, которое вернет уверенность западным инвесторам, обеспокоенным в настоящее время вопросами обеспечения правопорядка в регионе. Процесс должен пройти во всех странах региона.

- Что касается ответственности перевозчика и экспедитора, необходимо провести большую работу, чтобы обеспечить надежность страховых гарантий. В этой сфере сектор торговли может быть наиболее активен, но Консультант рекомендует осуществить учебные программы, направленные на быстрое развитие технических знаний брокеров и страхователей, работающих в частном секторе.
- Что касается законодательства по опасным грузам, очевидно, что в будущем потребуется активная техническая помощь для создания эффективных правил. Консультант рекомендует:
 - ответственность за разработку политики и законодательства должна быть возложена на единый государственный орган, например, Министерство транспорта
 - в каждой стране необходимо разработать "Закон о перевозке опасных грузов", обеспечивающий адекватную связь между реализацией международных (например, ADR и IMDG) и национальных правил перевозки опасных грузов, а также адекватность исполнения законов через независимые органы
 - необходимо поэтапное внедрение международных стандартов, начиная с перевозки жидкого топлива, газов и вторичных продуктов
 - необходимо сформировать новые консультативные структуры для ответственного государственного органа, органов контроля и принуждения, а также предприятий, участвующих в производстве и перевозке опасных грузов
 - в каждом государстве необходимо создать программу обучения персонала, участвующего в разработке и реализации политики и законов.

(b) Уроки и общие рекомендации

Как видно из краткого описания проекта и основной части отчета (Раздел 4), данный проект охватывал огромный спектр законодательных и административных вопросов 3 видов транспорта и сектора экспедирования грузов в 8 странах. Проект был необходим для того, чтобы создать, оснастить и укомплектовать кадрами 8 офисов и обеспечить их эффективную связь с Европой. При этом определились серьезные логистические проблемы, преодоление которых прошло методом проб и ошибок в течение

относительно небольшого периода времени; в ряде случаев в результате создавались рабочие офисы или появлялись люди, обученные работе с компьютером и умеющие руководить деятельности офиса, что послужит благу будущих проектов TRACECA.

Вместе с организациями-партнерами (Министерства транспорта или организации такого же уровня) созданы Национальные рабочие группы, успешно разработаны технические предложения (Раздел 4), благодаря отличным связям партнеров и проектной группы, сформировавшимся во время посещений отдельных стран и при проведении двух Региональных конференций в Алматы и Тбилиси в 1996 г.

Проекту удалось осуществить массивное повышение уровня знаний широкого круга партнеров о транспортном законодательстве на Западе. Проект, насколько возможно, последовательно работал с местными экспертами, стремясь разработать модель структуры для новых законов о транспорте и соглашений по транзиту, обеспечить фоновый материал, создать катализатор для создания Ассоциаций перевозчиков и экспедиторов, поддержать процесс ратификации международных конвенций. Таковы были реальные достижения проекта. Наконец, именно на государства региона всегда приходится ответственность за фактическое осуществление. Как показано в Разделе 4, результаты Проекта в разных странах отличаются, но общие результаты в значительной мере превосходят первоначальные ожидания Консультанта.

Конкретные тематические рекомендации приводились выше (Раздел 5(a)). Как для партнеров, так и для проектной группы опыт Проекта был поучительным. Ниже Консультант хотел бы описать некоторые уроки, извлеченные из проекта и имеющие общее значение для будущих проектов в сфере административного развития.

(i) Необходим должный уровень реализации

Опираясь на западноевропейский опыт, ЕС И Консультант в самом начале Проекта предполагали, что наиболее вероятными получателями станут Министерства транспорта или наиболее близкие им структуры. В соответствии с этим отбирались партнеры, которые провели с Консультантом конструктивную работу на начальных этапах Проекта. Тем не менее, Консультанту стало ясно, что во всех государствах TRACECA министерства являются по сути исполнительными органами и не обладают полномочиями в области формирования политики, как это имеет место с подобными структурами в Европе. В государствах TRACECA решения принимаются в основном Кабинетом министров (институт, не существующий в Европе как отдельный орган) и Аппаратом Президента. Степень успеха, достигнутого инициативами Проекта на более поздних этапах, непосредственно зависела от поддержки, которую находили такие инициативы в высоких правительственных кругах. Достичь этих уровней в меньших по размеру государствах было легче, чем в странах, имеющих большую администрацию.

Консультант признает, что имеется множество практических проектов, например, в

части дорожного и мостового строительства, для которых наиболее приемлемым партнером был бы исполнительный орган, например, министерство. Однако Консультант настоятельно рекомендует, чтобы проекты, требующие проведения концептуальных изменений, в частности, изменений административной структуры, в будущем создавались, по крайней мере, в рамках соответствующих департаментов Кабинета министров, имеющих больше средств для продвижения целей проекта в аппарате правительства в целом. Такие проекты также должны иметь возможность прямого выхода на Аппарат Президента в случаях, когда необходимо получить разрешение по какую-либо важной предложенной инициативе; Консультант должен регулярно проводить персональные ознакомительные брифинги для Аппарата Президента. Без такой поддержки организационно-административных проектов в государствах-получателях невозможно полностью добиться всех выгод, связанных с присутствием иностранных консультантов.

Консультанту известно об опасностях, связанных с "перегрузкой" высоких правительственных кругов чрезмерно большим числом консультантов. Совместной задачей возможной финансирующей или кредитной организации и правительства Получателя должно быть определение того, какие проекты имеют такое стратегическое значение, что они должны осуществляться государственными институтами, ответственными за принятие решений, например, Кабинетом министров и Аппаратом Президента. В настоящее время имеется слишком много параллельных проектов, осуществляющихся на базе различных организаций и финансирующихся из разных источников. Должный процесс оценки под руководством высокого уровня в правительстве (как в настоящее время делается в Кыргызстане) обеспечит намного более глубокую интеграцию таких параллельных проектов для достижения четких целей. Объем работ, необходимых для достижения общих целей развития, огромен, а ресурсы, отводимые для реализации отдельных проектов, часто неадекватны. Должное объединение усилий получателей в разных странах способно существенно улучшить конкретные результаты реализации.

(ii) Роль юристов и необходимость учебных программ

Имеется насущная необходимость обучения юристов западному транспортному праву и практике страховой деятельности. В морских государствах Кавказа имеются компетентные специалисты по морскому праву, обладающие также общим знанием транспортного права и способные сыграть определенную роль в любой учебной инициативе в регионе. Кроме того, в регионе имеется несколько юристов, специализирующихся на воздушном транспорте, имеющих общие знания, а также как минимум один специалист, хорошо знакомый с торговым и таможенным правом. Серьезность ситуации можно оценить уже по тому факту, что во всем регионе в течение 2 лет работы проекта проектной группе удалось найти менее дюжины юристов, занимающих официальные должности и способных конструктивно отвечать в ходе организованных Консультантом консультаций, демонстрируя наличие адекватных знаний. Еще меньшее количество людей было способно эффективно участвовать в составлении проектов документов. Юристы такого уровня редко встречаются на уровне

ниже Аппарата Президента или Кабинета министров.

Консультант рекомендует предпринять шаги в государствах TRACECA для того, чтобы увеличить численность квалифицированных юристов-транспортников на государственной службе. Ознакомительные курсы (например, организованные Консультантом в период реализации проекта) являются первым шагом в данном процессе, за ними должно последовать длительное практическое обучение. Достичь этого можно посредством комбинации модульных курсов в Европе и распределения способных молодых юристов на длительный срок (3-12 месяцев) для работы в различных европейских юридических агентствах, например, частных юридических фирмах, ЕС, юридических отделах правительства и органов местного самоуправления, юридических отделах крупных транспортных и экспедиторских групп, транспортных Торговых ассоциациях. Такое обучение будет очень дорогостоящим, но без него людям потребуется 5-10 лет для того, чтобы добиться нужного сочетания практических и интеллектуальных навыков. Потребуется большая тщательность при осуществлении процесса отбора возможных участников обучения, которые, во-первых, должны быть способными юристами, а во-вторых, должны хорошо владеть английским языком. Будущие проекты в области права помогут в проведении учебных программ путем тесного взаимодействия с формирующейся группой местных экспертов в области транспортного права.

Очень важно суметь сохранить обученных юристов на правительственной службе, по крайней мере, на 3-5 лет после обучения. По-видимому, в определенных кругах в регионе существует ошибочный взгляд, что политически и экономически невозможно платить высшим чиновникам в министерствах зарплату, которая позволит им вести образ жизни, сопоставимый с образом жизни даже самых скромных представителей частного сектора. Такой подход неизбежно приведет в среднем периоде к массивной "утечке мозгов" среди наиболее талантливых людей, состоящих на государственной службе. С другой стороны, должностные лица находятся под давлением, которое делает почти неизбежной коррупцию среди работников государственной службы. В обоих случаях проигравшим оказывается государство.

Эта проблема чрезвычайно серьезна, в частности, для найма и сохранения компетентных юристов, которые все больше требуются в частном секторе. Консультант считает, что вопрос следует решать сейчас, если ожидается, что внедрение измененных правовых рамок будет успешным. Данный вопрос должен быть задан на самом высоком уровне, и все будущие общие программы технической помощи правительствам должны будут производиться при условии, что правительства станут адекватно вознаграждать труд государственных чиновников, исходя из заслуг, усердия, способности выполнять неотложные административные реформы. Проекты типа настоящего предъявляют к чиновникам дополнительные требования. Неразумно было бы ожидать от них противостояния даже без адекватной мотивации.

(iii) Подход к процессу реформ

В Европе законы обычно разрабатываются лицами, ответственными за принятие решений и имеют четко определенные цели. Юристы просто "переводят" конкретную согласованную политику на необходимый "юридический язык". Тем не менее, Техническое задание данного Проекта содержало положение о том, что юристы ЕС будут осуществлять помощь во внедрении европейских/мировых стандартов, о которых партнеры в большей мере не знали, в качестве базы нового национального права. Таким образом, партнеры согласились с политикой еще до того, как им удалось ее полностью оценить.

В связи с необходимостью обеспечения быстрого прогресса на переходном этапе, Проект был должен действовать одновременно в сфере разработки политики и законодательных документов. Партнеры и ЕС стремятся к оптимизации нормального процесса административной реформы, и потому логично, что политика согласуется до того, как начинает осуществляться сложнейшая работа по подготовке проектов законов, поскольку такая работа может оказаться дорогостоящей, но напрасной, если мнения лиц, принимающих решения, будут меняться при изменении политических задач после создания проектов законов. По мнению Консультанта, в рамках настоящего Проекта подобное не происходило, поскольку понимание действий партнером постоянно контролировалось, а кроме того, Проект создал модели, а не обязательные положения.

Тем не менее, агентствам-заказчикам (например, ЕС) рекомендуется в будущем в подробностях согласовывать политические рамки на соответствующем уровне (в некоторых случаях - на Президентском) прежде, чем формулировать Технические задания на разработку законодательных проектов. С другой стороны, проекты можно делить на 2 этапа (разработка политики и создание законодательных проектов), что создаст возможность отказаться от финансирования Фазы 2 в случае, если финансирующая организация/кредитор и получатель не могут прийти к согласию относительно того, какую политику следует реализовать.

(iv) источники правовой информации

В настоящее время законодательство стран региона невозможно получить из какого-либо одного источника, что создает значительную проблему для местных и иностранных юристов и их клиентов, а также для проектов, подобных настоящему. Часть законодательства была опубликована Аппаратом Президента, другая часть публикуется Парламентами, частными издателями, либо вообще не подвергается официальному обнародованию, как, например, нормативные акты некоторых министерств. В целях улучшения существующей ситуации Консультант рекомендует:

- задача опубликования всего без исключения законодательства должна быть поручена одному издателю. Таким издателем может быть Национальное Бюро законодательства (НБЗ), которое лучше всего создать как автономную

структуру, финансируемую из государственного бюджета. Бюро будет иметь обязательное полномочие требовать передачи ему всего законодательства для опубликования.

Все законы на данный год должны получать последовательные идентификационные номера, например, 1/97 для первого закона, принятого Парламентом в 1997 г. Все нормативные акты также должны получать отличительный идентификационный номер, например, НА 786/97 для семьсот восемьдесят шестого нормативного акта в 1997 г.

Кроме того, рекомендуется присваивать каждому закону и нормативному акту международный издательский идентификационный номер (ISBN), который будет включаться в мировую систему идентификации информации.

- Национальное бюро законодательства (НБЗ) может включить кадры существующих государственных издательств, занимающихся публикацией законодательства, что позволит сохранить таланты и знания этих людей. Кроме того, можно предусмотреть участие частного капитала в процессе публикации.
- НБЗ будет осуществлять продажу копий всех законов и обладать на них авторскими правами. Важно обеспечить доступность законодательства для общественности по приемлемым расценкам, чтобы население было должным образом информировано о существующих национальных законах. Далее, Консультант рекомендует не устанавливать цену на публикации законодательства выше полной стоимости изготовления. Возможно формирование перекрестного субсидирования, которое сделает более крупные документы пропорционально дешевле небольших публикаций и позволит сохранить доступность цен на объемные публикации для покупателей.
- По крайней мере, еженедельно НБЗ должно печатать перечень нового опубликованного законодательства, посвящая абзац описанию каждого документа, указывая его внутренний номер, номер ISBN, стоимость и способ приобретения. Перечень должен быть доступен для всех заинтересованных в форме годовой подписки. Необходимо создать самофинансируемый департамент НБЗ для обработки заказов на приобретение публикаций.
- По специальному заказу все министерства должны получать бесплатную копию каждого законодательного документа, прямо или косвенно затрагивающего их деятельность.
- Министерства транспорта или эквивалентные им государственные органы должны незамедлительно начать формирование справочной библиотеки, в которой будет собираться и каталогизироваться вся релевантная информация. В числе наиболее срочных требований - сбор копий всех документов действующего в данной стране транспортного законодательства, а также копий международных транспортных конвенций, членом которых является или может стать данное государство.
- Страны должны создать Центральную библиотеку права, которая будет

получать все законы, отчеты о законодательных решениях, юридические учебники и журналы, и при этом будет открыта для свободного доступа общественности (расходы на содержание Библиотеки должны покрываться государственным бюджетом).

(v) Административные проблемы проектов

Проектная группа в определенных частях региона постоянно сталкивалась с личными административными проблемами при получении и возобновлении виз, регистрации, выполнении формальностей в аэропортах и т.д., что приводило к ненужным затратам времени и сил, которые могли быть использованы с большей пользой для Проекта. Признание Консультантов Tacis властями не как "бизнесменов" (что уже произошло в двух странах), а как правительственных консультантов, значительно упростило бы будущие проекты. Партнеры должны обеспечить аккредитованным консультантам возможность получать визы и тем самым продлять срок контрактов, а также официально исключить Консультантов из бюрократических процедур, связанных с прибытием, отъездом и проживанием, что постоянно делалось в некоторых странах во время работы проекта.

(vi) Перевод

Точность перевода чрезвычайно важна для всех работ, проводимых Проектами Tacis, однако, важность перевода при выполнении работ, связанных с правовой реформой, особенно велика, поскольку в юридическом документе каждое слово имеет конкретное значение, которое легко исказить до неузнаваемости неправильным переводом. Консультант постоянно стремился добиться наиболее высоких стандартов путем проверки и перепроверки переводов, использования при переводе приложений того же переводчика, который переводил основной текст материалов Проекта.

Объем перевода, необходимого при осуществлении данного Проекта, был огромен, но при этом должен был укладываться в отведенный бюджет. В значительной мере возможности переводчиков определяли скорость и масштаб взаимодействия проектной группы и партнеров.

Было чрезвычайно трудно найти переводчиков, знакомых с юридической терминологией, и еще труднее - найти переводчиков, знакомых с концепциями и терминологией транспорта. При устном переводе становилось ясно, что переводчики ни в малейшей степени не понимали обсуждаемых концепций, даже когда они обсуждались на родном языке, и, соответственно, не могли правильно передать их по-французски или по-английски. Трудно было также определить, насколько некорректно эти концепции передавались при письменном переводе.

Имеется насущная необходимость в выявлении метода повышения эффективности коммуникации при реализации проектов подобного рода и такой значимости. Что касается устного и письменного общения, было бы очень полезно иметь в составе проектной группы как минимум одного юриста, владеющего двумя языками. Данный Проект получил хорошую помощь, когда в Грузии удалось найти такого специалиста, Кетти Махарашвили.

Что касается письменного перевода, имеется необходимость обеспечить обучение и сохранение в странах TRACECA специализированных юридических переводчиков. Используемые в настоящее время особые договоренности в некоторых случаях оказываются неэффективными и дорогостоящими. Для агентств-заказчиков, таких как Европейский Союз, удобно, но опасно поручать решение данной задачи "первому встречному" консультанту, поскольку это не позволяет обеспечить качество перевода и преемственность переводчиков, стремящихся к развитию своих навыков.

Таким образом, Консультант рекомендует агентствам-заказчикам, совместно с государствами региона, попытаться сформировать в регионе группы юридических переводчиков. Стоимость их услуг должна относиться на конкретные проекты, которые смогут делать выбор по согласованному списку. Европейский Союз придает большое значение работе юристов-лингвистов в собственной структуре, государства-члены ЕС в целом разделяют такой подход, должностные лица часто приобретают навыки владения языками. Нетрудно понять, насколько важнее верно соблюсти данный принцип при создании связей через глубокий культурно-лингвистический раздел, существующий в общении консультантов с партнерами в регионе.

(vii) Послепроектные работы

Консультанту удалось продолжить работу по рекомендациям Проекта содействия торговле, когда Дэйв Грин, эксперт по вопросам таможи и документации, сопровождал руководителя группы Марка Брукера при посещении Кавказа и Средней Азии летом 1997 г. Данные визиты состоялись через три-четыре месяца после завершения Проекта содействия торговле. Они были особенно тепло приняты партнерами и позволили дать новый импульс в стремлении реализовать рекомендации проекта. Нереалистично было бы ожидать, чтобы все противоречивые и амбициозные рекомендации административно-организационных проектов смогли осуществиться в период работы проекта. Однако, после разработка и согласования рекомендаций последующие проекты не должны, как это иногда бывает, повторять те же рекомендации.

Консультант считает, что весьма эффективной будет фокусированная послепроектная работа Консультанта в течение 1-3 лет, направленная на мониторинг и стимулирование полномасштабного внедрения рекомендаций, например, в форме присутствия и консультаций при обсуждении Парламентами предлагаемого законодательства.

Еще один аспект, который, по мнению Консультанта, заслуживает разработки и после завершения Проекта, возник во время организованных Консультантом совместных совещаний с кыргызской и таджикской делегациями. Используя визит европейских экспертов как катализатор, двум делегациям удалось добиться значительного прогресса при обсуждении двусторонних вопросов, и благодаря этому почувствовать, чего можно достичь путем создания и правильного финансирования региональной Совместной Комиссии.

РАЗДЕЛ 6: СОЗДАНИЕ СОВМЕСТНОЙ КОМИССИИ

Введение

Проект многостороннего рамочного соглашения, разработанный проектной группой и партнерами для усиления Сарахского соглашения, требует формирования Совместной комиссии для управления и продвижения соглашения и его технических приложений. Создание Совместной комиссии зависит от подписания соглашения достаточным числом стран, обеспечивающим реальные шансы успешности.

Основная функция Совместной комиссии - управление реализацией соглашения, но она должна также стать региональным консультативным органом по вопросам торговли и транспорта. Следует использовать возможность параллельного создания Национальных комиссий содействия (далее - "Национальная комиссия") в каждой стране-участнице, целью чего является укрепление работы Совместной комиссии на местном уровне и содействие местным консультативным структурам.

совместная комиссия потребует существования административного секретариата, имеющего представительство в высоких правительственных кругах каждой страны-участницы. Совместная комиссия будет состоять из Главного комитета и специальных Рабочих групп по техническим приложениям, охватывающим вопросы автомобильного, железнодорожного, морского транспорта и таможни.

Функции Совместной комиссии

Согласно проекту многостороннего соглашения, Совместная комиссия должна:

- регулировать все вопросы, связанные с реализацией и применением рамочного соглашения и его технических приложений;
- регулировать условия выхода на транспортный рынок каждого вида транспорта, кроме воздушного, в особенности в части потребительских сборов;
- регулировать условия осуществления особых категорий перевозок, например, перевозок опасных и скоропортящихся грузов;
- разрабатывать информационный банк данных по национальному и международному транспортному законодательству, политике и менеджменту транспорта, предоставлять эту информацию сторонам-участницам;
- разрабатывать эффективные связи с другими международными организациями, например, ООН, Экономической комиссией Европы, ЕС, IRU, FIATA и т.д.;
- содействовать развитию инфраструктурных связей и услуг комбинированного

транспорта в регионе;

- содействовать развитию в регионе современного обслуживания по страхованию транспорта и экспедирования грузов;
- стремиться к внедрению в регионе общих таможенных процедур и единого порядка оформления документации;
- стремиться к координации разработки транспортной политики в регионе;
- стремиться к разработке общей транспортной политики в отношении третьих стран, не являющихся участниками соглашения;
- стремиться к развитию общей правовой базы для торговли, таможни и транспорта в регионе;
- стремиться к координации исполнения законов в регионе;
- стремиться к координации ратификации международных торговых, таможенных и транспортных конвенций и соглашений в регионе;
- обеспечить точку взаимодействия правительственных чиновников и представителей Торговой Ассоциации перевозчиков, экспедиторов, страхователей транспорта, банков и т.д.

Состав Совместной комиссии

Совместная комиссия получит свои полномочия непосредственно от Президентов стран-участниц. Однако Президенты не будут участвовать в повседневной работе Комиссии. Консультант предлагает следующий состав Национальных делегаций на официальных совещаниях Совместной комиссии:

Должностные лица

Представитель Аппарата Президента по вопросам транспорта

Представитель Кабинета министров по вопросам транспорта

Министр транспорта

Заместитель министра иностранных дел

Национальный секретарь Национальной комиссии (обычно - Национальный председатель является одним из указанных выше должностных лиц)

Наблюдатели (по приглашению официальных делегатов или Председателя Совместной комиссии)

Секретари релевантных Торговых ассоциаций

Представители международных организаций

Кроме того, на всех совещаниях будет присутствовать Генеральный секретарь Совместной комиссии. Председательство совещаний будет поочередно возлагаться на главу каждой Национальной делегации.

Совещания

Совещание совместной комиссии должны проводиться как минимум один раз в год, поочередно на территории каждого государства-участника.

Совместная комиссия должна разработать регламент проведения совещаний. Регламент должен предусматривать условия, при которых будут созываться дополнительные встречи (помимо обычных ежегодных совещаний) для обсуждения вопросов, требующих срочного рассмотрения, возможно, по требованию 25% (или более) от числа стран-участниц.

Консультант предлагает проводить ежегодные совещания Комиссии следующим образом:

- Открытие - пленарное заседание
- Совещания рабочих групп по вопросам:
 - автомобильного транспорта
 - железнодорожного транспорта
 - морского транспорта
 - таможи
- Закрытие - пленарное заседание

Должностные лица, представляющие Национальные делегации, должны иметь автоматическое право посещения всех собраний. Наблюдатели, приглашенные Национальными делегациями, должны иметь возможность посещать совещания рабочих групп и Пленарные заседания, если это не вызовет возражений Председателя совещания после его консультаций с ассамблеей Официальных делегатов.

Региональный секретариат

Ежедневная работа Совместной комиссии должна быть делегирована постоянному Генеральному Секретарю, в распоряжении которого имеется штат, состав которого время от времени согласовывается Совместной комиссией.

Консультант не может рекомендовать место размещения Совместной комиссии. Естественно, базой должно стать государство, которое открыто, искренне, принципиально и практически поддерживает развитие многосторонних соглашений. Можно воспользоваться опытом ООН, для которой одна страна является депозитарием конвенций и соглашений, вторая - местом размещения регионального секретариата, а в других странах находятся отдельные органы, специализирующиеся отдельными видами транспорта.

Конкретные функции Генерального Секретаря будут определены Совместной комиссией и обязательно должны включать:

- подготовку повестки дня, обеспечение оборудования для проведения конференций, рассылку приглашений и протоколов ежегодных совещаний и всех дополнительных встреч;
- сбор мнений Национальных комиссий и подготовка дискуссионных материалов и комментариев, представляемых Совместной комиссией или другим организациям от лица Совместной комиссии;
- исполнение повседневных обязанностей по управлению офисом Совместной комиссии.

Генеральный секретарь Совместной комиссии должен быть иметь авторитет и быть способен вызвать уважение в самых высоких кругах региона, способен мотивировать и разжигать энтузиазм, направленный на достижение практических результатов. Данное лицо должно иметь предыдущий опыт работы на ответственной должности в международной организации, по возможности опыт работы на Западе, хорошо владеть английским или французским и русским языками. Для данного лица было бы полезным знание национального и международного порядка законодательства, но квалификация юриста не требуется. Для данной должности должен фиксироваться достаточно высокий оклад, гарантирующий привлекательность должности для выдающихся кандидатов, потенциально готовых работать в течение длительного времени. Данная должность является постоянной и должна быть единственной работой для подходящего кандидата, поскольку работа выдвигает серьезные требования и связана с постоянными командировками по странам региона и за его пределы.

Должность Генерального секретаря является ключевой; потребность в дополнительном штате, характер необходимого секретариату оборудования и офисных площадей должны обсуждаться и согласовываться с данным лицом после его назначения на должность.

Финансирование

Необходимо создать квази-бизнес-план на первые два года работы Комиссии. Из

проведенных Консультантом в регионе обсуждений достаточно ясно, что большинство стран, участвовавших в работе проекта, будут приветствовать создание описанной выше Совместной комиссии, но финансировать Комиссию они в настоящее время неспособны. Консультант настоятельно советует ЕС рассмотреть вопрос о финансовой поддержке создания Совместной комиссии и покрытия большей части ее рабочих расходов в течение 2 лет в контексте продолжения программы TRACECA.

В то же время, Участники должны с самого начала начать поиск возможностей самофинансирования Совместной комиссии в среднем периоде путем сочетания грантов из государственных бюджетов и доходов от выдачи разрешений региональным транспортным операторам в рамках многосторонних соглашений.

Потенциальные выгоды содействия торговле оправдывают субсидирование Совместной комиссии в течение первых 2 лет ее работы. Например, координация Комиссией внедрения систем документации ООН может привести к сокращению до 70% стоимости оформления экспортной документации, что может составлять до 10% стоимости экспортируемого товара.

Организация на национальном уровне

Совместная комиссия вряд ли сможет успешно действовать в вакууме, без организованной поддержки на местах. Поэтому подготовку материалов для презентации Национальных делегаций на ежегодном совещании Совместной комиссии Консультант предлагает поручить созданным на местах Национальным комиссиям, основанным на техническом задании, сходном с техническим заданием Совместной комиссии. Такие Национальные комиссии, в частности, будут решать задачи:

- максимально широкого распространения информации, полученной от Совместной комиссии, вне министерских кругов;
- содействия Совместной комиссии при выполнении решений и рекомендаций на местах;
- подготовки лоббирования Национальных делегаций в Совместной комиссии и на встречах других международных правительственных и неправительственных организаций, осуществления изменений, уменьшающих существующие преграды эффективной перевозке грузов;
- выявления представительного спектра мнений на местах по правовым и регулятивным вопросам местного и международного значения, связанных с торговлей, транспортом и таможенной.

Создавая Национальные комиссии, отдельные государства должны учитывать рекомендацию № 4, принятую рабочей группой ООН по содействию порядка международной торговой деятельности, встреча которой состоялась в Женеве в сентябре 1974 г., и касающуюся создания подобных консультативных организаций.

Национальные комиссии, число членов которых достигает 24 человек, должны собираться раз в 3-4 месяца для принятия важных политических вопросов. Повседневная работа по подготовке и рассмотрению дискуссионных документов, комментариев к предложенным проектам Совместной комиссии и местным проектам законов и нормативных документов будет делегирована небольшому Постоянному комитету, состоящему из экспертов, встречающихся каждые 4 недели и иногда обращающимся за помощью к сторонним консультантам.

Комиссии не требуют какой-либо формальной правовой структуры и могут существовать как специальные консультативные группы, созданные правительством, представляющие соответствующим департаментам правительства рекомендации и оказывающие неофициальные консультации. Тем не менее, у Комиссий может быть больше престижа и авторитета, если они будут формироваться президентским указом, наделяться официальным правовым статусом и иметь четкое Техническое задание и полномочия.

Членство в Комиссиях в первые годы может определяться приглашением Президента, обеспечивающим наличие представителей каждой из следующих целевых групп:

- Министерства, например, Торговли, Экономики, Иностранных дел, Юстиции, Транспорта, Финансов
- Таможенные власти
- Банки
- Страховые компании
- Торговые ассоциации и непосредственные представители предприятий-производителей
- Торговые ассоциации и непосредственные представители сектора транспорта и экспедирования грузов

Важно, чтобы только активные личности, имеющие конкретный опыт работы, мотивированные желанием служить своей стране получали назначение на данные посты, на которых будут оплачиваться только проездные и командировочные расходы.

Также важно, чтобы первые Председатели Комиссий были энергичными и уважаемыми людьми, имеющими опыт мотивации и проведения реформ в своих странах. Возможно, целесообразно назначать на должности Председателей Национальных комиссий представителей Аппарата Президента или Кабинета министров, участвующих в работе Совместной комиссии. Исполнение такими работниками обязанностей Национальных председателей будет обычно связано с осуществлением функций главы делегации на совещаниях Совместной комиссии.

Для того, чтобы работа Национальной комиссии осуществлялась эффективно, Комиссия

должна иметь постоянного Национального секретаря, имеющего постоянный офис при Аппарате Президента или Кабинете министров, оснащенный компьютером, средствами электронной почты, копировальным аппаратом и т.д., а также имеющего постоянного секретаря-машинистку.

Национальный секретарь должен иметь достаточный опыт, должен вызывать уважение членов Комиссии, должностных лиц, представителей сектора торговли; для данной должности, предусматривающей ежегодное возобновление, пригоден должным образом квалифицированный заместитель министра или экс-министр. Личность Национального секретаря имеет огромное значение для успеха или неудачи работы Национальной комиссии, и тем самым - косвенное значение для успеха или неудачи Совместной комиссии, так как написание дискуссионных документов и комментариев, сбор мнений участников встреч будет в основном осуществляться этим лицом.

В Азербайджане, Грузии и Узбекистане уже сложилось ядро для создания Национальной комиссии согласно приведенного плана. В начальном периоде работы Национальных комиссий потребуется внешняя финансовая помощь. Данная сфера достойна финансирования программой Tacis или TRACECA, либо обеими программами. Тем не менее, следует с самого начала рассмотреть вопрос разработки системы постоянного самофинансирования. Такая система может состоять из процентного сбора с каждой организации, постоянно представленной в Комиссиях, и 50% участия государственного бюджета.